Os desafios da implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente

Fotos de: Deyvid Ressureição Santana, Fábio de Miranda Oliveira, Laís Lino Dantas e Raquel Maia Torres Bomfim.

Brasília, DF
MMA
Salvador, BA
MPBA
2018

Os desafios da implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente

Presidência da República
Presidente
Michel Miguel Elias Temer Lulia

Ministério do Meio Ambiente - MMA
Ministro
Edson Duarte

Secretaria Executiva
Secretário-Executivo
Romeu Mendes do Carmo

Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental – MMA
Secretário
Jair Vieira Tannus Júnior

Ministério Público da Bahia
Procuradora–Geral de Justiça
Ediene Santos Lousado

Ministério do Meio Ambiente
Ministério Público do Estado da Bahia

Os desafios da implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente

Brasília, DF
MMA
Salvador,BA
MPBA
2018

Copyright © 2018 – Ministério do Meio Ambiente - MMA e Ministério Público do Estado da Bahia – MPBA. Permitida a reprodução sem fins lucrativos, parcial ou total, por qualquer meio, se citadas as fontes do Ministério do Meio Ambiente - MMA e do Ministério Público do Estado da Bahia – MPBA ou sítios da Internet nos quais pode ser encontrado o original em: http://www.mma.gov.br/publicacoes-mma e http://www.mpba.mp.br/area/ceama.

Convênio registrado no SICONV sob o nº 761644/2011, firmado entre o Ministério do Meio Ambiente, por meio da Secretaria de Recursos Hídricos e Qualidade Ambiental, e o Ministério Público do Estado da Bahia, tendo por objeto Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal em 54 municípios integrantes da Bacia do Rio São Francisco.

Organizadoras
Luciana Espinheira da Costa Khoury e Priscila Araújo Rocha.

Co-autores
Aline Valéria Archangelo Salvador, Ana Carina Silva Pereira, Augusto César Carvalho de Matos, Augusto Luciano Carvalho Braga, Camilla Prado Oliveira Silva, Caroline de Morais Pinheiro, Célio Costa Pinto, Cristina Seixas Graça, Edvalda Pereira Torres Lins, Edvaldo Gomes Vivas, Fábio Fernandes Barbosa, Fábio Fernandes Côrrea, Hortênsia Gomes Pinho, Isabel Cristina Ligeiro, Juliano Sousa Matos, Karine Gomes Cherubini, Lara Lacerda, Lindiane Freire de Santana Lima, Luciana Espinheira da Costa Khoury, Maria Betânia Figueiredo Silva, Paulo Tarciso Cassa Louzada, Priscila Araújo Rocha, Renata Teixeira Moraes Amaral, Samira Mahmud Kuwar, Solange Alcântara Neves da Rocha, Tatiane Rafaele Sartor Vian.

Conselho Editorial
Ana Cacilda Rezende Reis, Ângela Patrícia Deiró Damasceno, Isabela Santos do Amaral, Jean Gilberto de Sousa Santana e Maria Alice Martins de Ulhôa Cintra.

Capa
Júlio César Araújo Rocha

Projeto Gráfico, Diagramação e Editoração
Phábrica de Produções
Alecsander Coelho, Daniela Bissiguini, Érsio Ribeiro, Marcelo Macedo, Paulo Ciola e Kauê Rodrigues

Revisão
Camila de Felice - MTb 35.155

Disponível em: meio impresso e digital

Tiragem desta edição: 3.000 exemplares

As opiniões expressas nos artigos são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a posição oficial do Ministério do Meio Ambiente e do Ministério Público do Estado da Bahia – MPBA.

Phábrica de Produções
Rua Dias Vieira, 132 | Jd. Monte Kemel
Saulo Paulo – SP | Cep: 05632-090
Tel (11) 3721-0700
www.phabrica.com.br

Fotos de Capa

Deyvid Santana – Foto de Carro de Boi na Região de Santa da Vitória-BA;
Foto de Cacto, na região de Jacobina, durante a 33ª Etapa do Programa FPI, realizada em abril de 2014.

Fábio Oliveira – Foto de Pássaro Corrupião, na região de Paramirim-BA, durante a 29ª Etapa do Programa FPI, realizada em outubro de 2012; Foto da Flor do Cerrado - Caliandra sp., na região de Barreiras-BA, durante a 31ª Etapa do Programa da FPI, realizada em julho de 2013;

Laís Lino - Foto dos Barcos na Beira do Rio São Francisco em Juazeiro-BA; Foto da Roda de São Gonçalo durante a programação da Festa do Umbú na Fazenda Floresta, na região do São Francisco em março de 2016;

Raquel Maia – Foto dos Cânions do Rio São Francisco em Paulo Afonso-BA; Foto da Igreja de São Francisco de Assis em Paulo Afonso-BA; Foto de Bode na Região do Salitre em Juazeiro – BA

Fotos de Abertura de Capítulo

Introdução (págs. 28-29):

Raquel Maia – Foto de barco durante travessia entre Juazeiro e a Ilha do Rodeadouro;

Capítulo I (págs. 34-35):

Deyvid Santana – Foto de Coruja Buraqueira no município de Umuarama – PR;

Capítulo II (págs. 152-153):

Raquel Maia - Ipê Amarelo (Craibeira) no município de Paulo Afonso-BA;

Capítulo III (págs. 246-247):

Lais Líno- Foto de índio na beira do rio São Francisco entre os municípios de Juazeiro-BA e Petrolina-PE;

Dados Internacionais para Catalogação na Publicação - CIP

B823d Brasil. Ministério do Meio Ambiente.
Os desafios da implementação dos sistemas municipais de meio ambiente / Ministério do Meio Ambiente, Ministério Público do Estado da Bahia. – Brasília, DF: MMA ; Salvador, BA: MPBA, 2018.
504 p. : il., (algumas color.).
ISBN: 978-85-7738-370-2
ISBN 978-85-98937-05-2
1.Gestão ambiental municipal. 2.Bacia do Rio São Francisco. 3.Instrumento de proteção ambiental. 4.Programa ambiental. 5.Administração pública. I.Ministério Público do Estado da Bahia. II.Título.
CDU: 502.1(282.281.5)(813.8-21)

Biblioteca Ministério do Meio Ambiente
Maria Ivana. CRB 1/1556

Agradecimentos

Construir uma obra coletiva é um sonho que não se sonha só. Este intento só é possível, sem dúvida alguma, pelo empenho de pessoas imbuídas de um mesmo propósito que, no presente caso, consiste em fortalecer a atuação dos municípios no seu dever de proteção ambiental. Agradecemos ao Ministério do Meio Ambiente por acreditar neste projeto e apoiar a realização do convênio com vistas ao fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, a todos os promotores de Justiça e servidores do Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), à Secretaria de Educação do Estado da Bahia (SEDUC), ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), à Floram Engenharia e Meio Ambiente Ltda., à Assessoria e Gestão em Estudos da Natureza Desenvolvimento Humano e Agroecologia (AGENDHA), ao Grupo de Defesa e Promoção Socioambiental (GERMEN), ao Instituto de Defesa, Estudo e Integração Ambiental (IDEIA). Agradecemos ainda aos conselheiros, técnicos e secretários de Meio Ambiente e demais parceiros da sociedade civil que vêm acreditando na proposta do Ministério Público do Estado da Bahia de estimular a construção de um mundo mais justo, solidário e em harmonia com o meio ambiente, onde haja o compartilhamento de decisões e saberes. Esperamos que esta obra possa auxiliar os municípios nesta empreitada que só está começando e que ainda tem muitos desafios a enfrentar!

Os Autores

Lista de Figuras

Figura 1 – Logomarca do Programa Município Ecolegal 94
Figura 2 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Santa Maria da Vitória (2011) 105
Figura 3 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Guanambi (2011) 105
Figura 4 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Ibotirama (2012) 106
Figura 5 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Juazeiro (2012) 106
Figura 6 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Irecê (2013) 106
Figura 7 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Paramirim (2012) 106
Figuras 8 e 9 - Curso de Formação em Licenciamento e Fiscalização de Guanambi (2016) 106
Figuras 10 e 11 – Curso de Formação em Licenciamento e Fiscalização de Paulo Afonso (2016) 107
Figuras 12 e 13 – Atuação da equipe de Gestão Ambiental na 37ª FPI de Juazeiro (2016) 107
Figura 14 - Mapa da Situação dos municípios baianos perante à SEMA 111
Figura 15 – Mapa da Situação da região sudoeste da Bahia após o Programa Município Ecolegal 143
Figura 16: ProEASE – Programa de Educação Ambiental do Sistema Educacional 167
Figura 17: Fluxo reflexivo do pensamento crítico 169
Figura 18: Mandala espaços educadores sustentáveis 174
Figura 19: Cisterna Calçadão, em propriedade particular, Santa Brígida/BA 190
Figuras 20, 21 e 22: Tanque de Pedra, em propriedade particular, comunidade Juá, Paulo Afonso/BA 192
Figuras 23, 24 e 25: Encontro entre os participantes do Projeto Mais Água, na Aldeia Truká Tupã, em Paulo Afonso/BA 196
Figuras 26, 27, 28 e 29: Imagens da 1ª Feira Agroecológica em Paulo Afonso/BA, organizada pela Agendha e Parceiros 198
Figuras 30 e 31 – Visita técnica para diagnóstico da gestão ambiental municipal na Secretaria de Meio Ambiente de Angical e ao Departamento de Meio Ambiente de Paulo Afonso 471

Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Sistema Municipal de Meio Ambiente 46
Gráfico 2 – Política Municipal de Meio Ambiente 113
Gráfico 3 - Conselho Municipal de Meio Ambiente 114
Gráfico 4 - Órgão Ambiental Capacitado 116
Gráfico 5 - Licenciamento Ambiental 118
Gráfico 6 - Fiscalização Ambiental 119
Gráfico 7 - Fundo Municipal de Meio Ambiente 119
Gráfico 8 - Política Municipal de Meio Ambiente 135
Gráfico 9 - Conselhos Municipais de Meio Ambiente 135
Gráfico 10 - Situação anterior ao Programa Município Ecolegal 139
Gráfico 11 - Situação posterior ao Programa Município Ecolegal 140
Gráfico 12 - Evolução das comunicações sobre gestão ambiental após o Programa Município Ecolegal 141
Gráfico 13 - Comunicações de capacidade ou falta dela ao Estado antes e depois do Programa Município Ecolegal 141
Gráfico 14 - Panorama da Gestão Ambiental na Bahia 144
Gráfico 15 - Panorama de adesão ao Projeto Juventude em Ação: construindo a Agenda 21 nas Escolas 173
Gráfico 16 – A Educação Ambiental no PPP das Escolas 233
Gráfico 17 – A Educação Ambiental no ensino formal 234
Gráfico 18 – A transversalidade da Educação Ambiental no ensino formal 236
Gráfico 19 – A Educação Ambiental no âmbito não formal 237
Gráfico 20 – Equipe para trabalhar com Educação Ambiental 238
Gráfico 21 – Capacitação dos professores em Educação Ambiental 240
Gráfico 22 - Existência da Política Municipal de Meio Ambiente nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região 474
Gráfico 23 - Existência da lei de criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região 475
Gráfico 24 - Situação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região 476
Gráfico 25 - Existência da lei de criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região 476
Gráfico 26 - Licenciamento Ambiental nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região 477
Gráfico 27 - Fiscalização Ambiental nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região 478

Lista de Quadros

Quadro 1 - Nº de relatórios produzidos x providências tomadas pelas Promotorias de Justiça Regionais Ambientais - PJRAs (TACs e Recomendações) 110
Quadro 2 - Municípios com situação da gestão ambiental informada ao Estado anteriormente ao Programa Município Ecolegal 138
Quadro 3 - Municípios com capacidade ou incapacidade ambiental declarada após o Programa Município Ecolegal 140
Quadro 4 - Comparativo entre a Res. Conama n° 369/2006 e a Lei n° 12.651/2012 283
Quadro 5 - Comparativo entre os Decretos Estaduais 14.024/2012, 15.682/2014 e 16.963/2016 374
Quadro 6 - Municípios da bacia do rio São Francisco avaliados quanto à gestão ambiental 471

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Tabela Classificatória Porte do empreendimento x Potencial Poluidor 311

Lista de Siglas

AAE - Avaliação Ambiental Estratégia
ACP - Ação Civil Pública
AGENDHA - Associação e Gestão em Estudos da Natureza, Desenvolvimento Humano e Agroecologia
AIA - Avaliação de Impacto Ambiental
AID - Área de Influência Direta
AII - Área de Influência Indireta
APP - Área de Preservação Permanente
ASA - Articulação do Semiárido
ATER - Assessoria Técnica e Extensão Rural
CEAF - Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MPBA
CEAMA - Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo do MPBA
CEAT - Central de Apoio Técnico do MPBA
CEC - Conselho Estadual de Cultura
CEFIR – Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais
CEPRAM - Conselho Estadual de Meio Ambiente
CGEA/MEC - Coordenação Geral de Educação Ambiental do Ministério da Educação
CIEA/BA - Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental da Bahia
CMMA - Conselho Municipal de Meio Ambiente
CNE - Conselho Nacional de Educação
CNIJMA - Conferência Nacional Infanto Juvenil pelo Meio Ambiente
COMVIDA - Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida
CONADE - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
EA - Educação Ambiental
EAFVSA – PE - Escola Agrotécnica Federal de Vitória de Santo Antão
ECO – 92 - Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EMI - Estudo Ambiental para Atividades de Médio Impacto
FAED - Fundo de Assistência Educacional
FCE - Formulário de Caracterização do Empreendimento
FCP - Fundação Cultural Palmares
FMC - Fundo Municipal de Cultura
FPI – Programa de Fiscalização Preventiva Integrada na Bacia do Rio São Francisco
FUMPAC - Fundo Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAC - Programa de Gestão Compartilhada
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IC - Inquérito Civil
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
INEMA - Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia
IPÊ - Instituto de Pesquisas Ecológicas
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LF – Licença de Funcionamento
LI – Licença de Instalação
LO – Licença de Operação
LP - Licença Prévia
LU – Licença Unificada
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MPBA - Ministério Público do Estado da Bahia
MPE – Ministério Público Estadual
MPF – Ministério Público Federal
NUDEPHAC - Núcleo de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Ministério Público da Bahia
NUSF - Núcleo de Defesa da Bacia do São Francisco
OAM - Órgão Ambiental Municipal
OCS - Organização da Sociedade Civil
OECD-DAC - Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OJN - Orientação Jurídico Normativa
OSC - Organizações da Sociedade Civil

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola
PEEA - Política Estadual de Educação Ambiental
PELL-BA - Plano Estadual do Livro e Leitura
PIEA - Programa Internacional de Educação Ambiental
PMMA - Política Municipal de Meio Ambiente
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNC - Plano Nacional de Cultura
PNCs - Parâmetros Curriculares Nacionais
PNEA - Política Nacional de Educação Ambiental
PNL- Plano Nacional do Livro e Leitura
PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente
PNPCPS - Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtores da Sociobiodiversidade
PNSM - Plano Nacional Setorial de Museus
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPP - Projeto Político-Pedagógico
PRA - Programa de Regularização Ambiental do Estado
ProEASE - Programa de Educação Ambiental do Sistema Educacional
Projeto JA - Projeto Juventude em Ação
PSCI - Plano Setorial para as Culturas Indígenas
PSCP - Plano Setorial para as Culturas Populares
QUIPA - Quintais Produtivos Agroecológicos
RIF - Regulamento Interno de Fiscalização
AR - Aviso de Recebimento
PNAPA - Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente
CTF - Cadastro Técnico Federal
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
SEDUC/BA - Secretaria Estadual de Educação
SEGREH - Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SEMA - Secretaria Estadual de Meio Ambiente da Bahia
SEMMAs - Secretarias Municipais de Meio Ambiente
SIGFPI - Sistema de Informações Gerenciais da Fiscalização Preventiva Integrada
SINIMA - Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente
PFE - Procuradoria Federal Especializada
SISEMA - Sistema Estadual do Meio Ambiente
SISMUMA - Sistema Municipal de Meio Ambiente
SMC - Sistema Municipal de Cultura
SNC - Sistema Nacional de Cultura
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TR - Termo de Referência
TRF – Tribunal Regional Federal
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura

Sumário

Apresentação 24

Introdução 29

Capítulo I: Sistemas Municipais de Meio Ambiente 35

Os Sistemas Municipais de Meio Ambiente e os Deveres da Administração Ambiental 37
Luciana Espinheira da Costa Khoury

1.1 Introdução 37

1.2 Estado de Direito do Ambiente e Deveres da Administração Ambiental 39

1.3 Sistema Municipal de Meio Ambiente 46

1.3.1 Política Municipal de Meio Ambiente 47

1.3.2 Conselho Municipal de Meio Ambiente 48

1.3.3 Fundo Municipal de Meio Ambiente 49

1.3.4 Órgão Ambiental Capacitado 50

1.3.5 Fiscalização e Monitoramento Ambiental 51

1.3.6 Licenciamento Ambiental 53

1.3.7 Educação Ambiental 56

1.4. Conclusão 56

Referências 57

O Papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente – o desafio da proteção ambiental 59
Isabel Cristina Ligeiro

1.5 Breves comentários: Conselhos – da participação popular à participação social na gestão pública municipal descentralizada 59

1.6 Da obrigatoriedade da formação e da efetividade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente 61

1.7 Aspectos relevantes sobre a formação do Conselho Municipal de Meio Ambiente 62

1.7.1 Mobilização Social 62

1.7.2 Previsão Legal 63

1.7.3 Dos Poderes e Competências do Conselho 64

1.7.4 Nomeação dos conselheiros e das conselheiras 66

1.7.5 Elaboração e aprovação do Regimento Interno 66

1.8 Aspectos Relevantes sobre a Efetividade do Conselho Municipal de Meio Ambiente 66

1.9 Conclusão 68

Referências 69

Sistemas Municipais de Cultura – Desafios para uma Implantação Eficaz 71
Edvaldo Gomes Vivas

1.10 A competência municipal na proteção dos direitos culturais 71

1.11 O Sistema Nacional de Cultura 72

1.12 O Sistema Municipal de Cultura 76

1.13 Como implantar o Sistema Municipal de Cultura 88

1.14 Implantação do SMC: desafios e estratégias 89

Referências 92

Programa Município Ecolegal e o Panorama dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente na Bahia 93
Camilla Prado Oliveira Silva

1.15 Introdução 93

1.16 Fatores que justificaram a criação do Programa Município Ecolegal 94

1.17 Breve análise histórica 94

1.18 A criação do Programa 99

1.19 Objetivos do Programa 100

1.20 Agentes executores do Programa 101

1.21 Fases do Programa 101

1.22 Metodologia de execução do Programa 102

1.22.1 Aplicação do questionário e instauração de Inquérito Civil 103

1.22.2 Análise da documentação e elaboração do Relatório Analítico 103

1.22.3 Realização de Cursos de Capacitação 104

1.22.4 Elaboração de TACs e outros desdobramentos do Relatório Analítico 107

1.22.5 Monitoramento do cumprimento de TACs e proposição de ACPs 107

1.22.6 Contribuições do Programa (fatores de sucesso) 108

1.23 Panorama dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente na Bahia 110

1.23.1 Política Municipal de Meio Ambiente 112

1.23.2 Conselho Municipal de Meio Ambiente 113

1.23.3 Órgão Ambiental Capacitado 115

1.23.4 Instrumentos de Gestão 116

1.23.4.1 Licenciamento Ambiental 116

1.23.4.2 Fiscalização Ambiental 118

1.23.4.3 Fundo Municipal de Meio Ambiente 119

1.24 Dificuldades encontradas pelo município para estruturação da Gestão Ambiental 120

1.25 Potencialidades da Gestão Ambiental Municipal 122

1.26 Conclusão 123

Referências 124

Programa Município Ecolegal. Influência na Adequação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente no Sudoeste da Bahia 126
Karina Gomes Cherubini

1.27 Introdução 126

1.28 A descentralização da Gestão Ambiental na Bahia e o Programa GAC 127

1.29 Programa Município Ecolegal do Ministério Público da Bahia 132

1.30 O Programa Município Ecolegal na região sudoeste da Bahia 137

1.31 Conclusão 144

Referências 147

Capítulo II: O Município e a Educação Ambiental 153

Como os municípios podem avançar na Educação Ambiental por meio das instituições de ensino 157
Fábio Fernandes Barbosa e Solange Alcântara Neves da Rocha

2.1 Introdução 157

2.2 A Educação Ambiental na História – evolução e arcabouço legal 160

2.3 A Educação Ambiental e o currículo escolar – uma integração necessária 165

2.4 Mecanismos para implementação e consolidação da Educação Ambiental e sua efetividade nas escolas da Bahia 170

2.5 Desafios e expectativas para o desenvolvimento da Educação Ambiental nas escolas 175

2.5.1 Desafios 175

2.5.2 Perspectivas 178

Referências 180

A Educação Ambiental sob a ótica da Sociedade Civil Organizada: Experiências com Práticas Agroecológicas 185
Edvalda Pereira Torres Lins Aroucha

2.6 Introdução 185

2.7 A educação agroecológica com foco no desenvolvimento socioambiental sustentável dos agroecossistemas familiares e coletivos 186

2.8 Conclusão 200

Referências 202

O papel do município na implementação da Educação Ambiental 204
Priscila Araújo Rocha

2.9 Marcos históricos da Educação Ambiental no mundo 204

2.10 A Educação Ambiental como instrumento de proteção do meio ambiente 209

2.11 Breve panorama da legislação de Educação Ambiental: diretrizes para os municípios 212

2.12 Instrumentos de atuação do Ministério Público no controle da política pública de Educação Ambiental 222

2.12.1 O papel do Ministério Público na tutela do meio ambiente 222

2.12.2 Atuação extrajudicial 224

2.12.2.1 Inquérito Civil 225

2.12.2.2 Termo de Ajustamento de Conduta 226

2.12.2.3 Recomendação Administrativa 227

2.12.3 Atuação Judicial 228

2.12.3.1 Ação Civil Pública 228

2.12.3.2 Ação Penal 230

2.13 Diagnóstico da Educação Ambiental nos municípios da Bacia do São Francisco na Bahia 231

2.13.1 A Educação Ambiental nos projetos políticos pedagógicos das escolas 233

2.13.2 A Educação Ambiental no ensino formal 234

2.13.3 A transversalidade na Educação Ambiental no ensino formal 236

2.13.4 A Educação Ambiental no âmbito não formal 237

2.13.5 Equipe de Educação Ambiental 238

2.13.6 Capacitação permanente dos conselheiros de meio ambiente 239

2.13.7 Capacitação permanente dos professores 240

2.13.8 Dotação orçamentária destinada às ações de Educação Ambiental 241

2.14 Conclusão 242

Referências 242

Capítulo III: Instrumentos de Proteção Ambiental 247

A Importância da Fiscalização Ambiental: Potencialidades, Desafios e Perspectivas 249
Célio Costa Pinto

3.1 Princípio da responsabilidade ambiental 249

3.2 Conceito de Fiscalização Ambiental 250

3.2.1 Competência comum dos entes da Federação 250

3.2.2 Poder de Polícia 251

3.2.2.1 Conceito de Poder de Polícia 251

3.2.2.2 Características do Poder de Polícia 253

3.3 Procedimentos de Fiscalização Ambiental 254

3.3.1 Órgão Ambiental Capacitado 256

3.3.2 Infração Administrativa Ambiental 256

3.3.2.1 A Lei de Crimes Ambientais - Lei n° 9.605/1998 256

3.3.2.2 O Decreto nº 6.514/2008 259

3.3.2.3 LC nº 140/2011 – Interpretação do art. 17 259

3.4 Sistema de Informações Ambientais e as dificuldades advindas da falta de compartilhamento de informações entre os entes da Federação 261

3.5 Desafios da Fiscalização Ambiental 262

3.6 Potencialidades da Fiscalização Ambiental 263

Referências 264

O Licenciamento Ambiental como Instrumento de Proteção Ambiental 265
Maria Betânia Silva Figueiredo

3.7 Introdução 265

3.8 O conceito de Licenciamento Ambiental e a diferença para a Licença Ambiental, Princípio da prevenção, Princípio da Intervenção Obrigatória do Estado e o Poder de Polícia do Estado 266

3.9 Modalidades de Licença Ambiental e Autorização Ambiental 268

3.9.1 Modalidades de Licença Ambiental 268

3.9.2 A Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) 271

3.9.3 Autorização Ambiental 272

3.9.4 Viabilidade Ambiental 273

3.10 Repartição de Competências entre a União, Estados e Municípios para realização do Licenciamento Ambiental 275

3.11 Requisitos indispensáveis para a concessão da Licença Ambiental 276

3.12 De que modo o Licenciamento Ambiental proporciona proteção ambiental 290

3.12.1 Ampliação da cidadania 290

3.12.2 Melhora na tecnologia e caráter temporário da Licença Ambiental 291

3.12.3 Controle e gestão de níveis de poluição e contaminação 292

3.12.4 Programas educacionais e externalidades positivas 293

3.12.5 Monitoramento de condicionantes 295

3.12.6 Mapa de restrições legais ao uso e ocupação do solo 296

3.12.7 Tramitação eletrônica, base de dados de licenciamento e transparência 296

3.12.8 Programas de Divulgação e Comunicação Social do Empreendimento 297

3.13 Conclusão 298

Referências 298

O Licenciamento Ambiental Municipal e a Resolução CEPRAM nº 4.327/2013 301
Isabel Cristina Ligeiro

3.14 Introdução 301

3.15 O Licenciamento Ambiental 301

3.15.1 O Licenciamento Ambiental sob a luz da CF de 1988 302

3.15.2 O Licenciamento Ambiental Municipal sob a luz da Lei Complementar nº 140/2011 e a definição do Impacto Local 303

3.16 A Resolução cepram nº 4.327, de 2013, e as regras para o Licenciamento Ambiental Municipal no Estado da Bahia 305

3.16.1 Dos anexos que tratam das tipologias de impacto local 311

3.17 Conclusão 316

Referências 316

As Responsabilidades Legais e suas consequências administrativas, civis e criminais no Licenciamento Ambiental 318
Fábio Fernandes Côrrea

3.18 Tríplice responsabilidade em matéria ambiental e garantias constitucionais 318

3.19 Responsabilidade Administrativa 320

3.20 Responsabilidade Civil 326

3.21 Responsabilidade Criminal 334

Referências 339

O Licenciamento Ambiental das Atividades Agrícolas: gênese normativa e obrigatoriedade 341
Augusto César Carvalho de Matos

3.22 Arcabouço Constitucional e Normativo 341

3.23 Obrigatoriedade da Exigência do Licenciamento para as Atividades Agrossilvopastoris 346

3.24 Princípios Constitucionais Intrínsecos à Obrigatoriedade do Licenciamento Ambiental para as Atividades Agrossilvopastoris 355

3.24.1 Princípio da Legalidade/Obrigatoriedade 355

3.24.2 Princípios da Prevenção e da Precaução 355

3.24.3 Princípios da Publicidade e da Participação 357

3.24.4 Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental 361

3.25 A Isenção de Licenciamento para as Atividades Agrossilvopastoris na Bahia com a Edição do Decreto Estadual nº 15.682/2014 363

3.26 A Previsão de Procedimento Especial de Licenciamento para as Atividades Agrossilvopastoris - nova alteração introduzida pelo Decreto nº 16.963/2016 370

3.27 Análise Cronológica das Alterações Promovidas no Regramento do Licenciamento das Atividades Agrossilvopastoris 373

3.28 A Atuação do Ministério Público na Defesa do Meio Ambiente 376

3.29 Conclusão 379

Referências 380

A obrigatoriedade do uso da avaliação ambiental estratégica e do estudo de impacto ambiental nas decisões estatais para atender ao princípio do desenvolvimento sustentável 381
Cristina Seixas Graça

3.30 Introdução 381

3.31 O meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental do homem 384

3.31.1 O dever do Estado na proteção ambiental 385

3.31.2 Conceito de AAE e sua forma de elaboração 386

3.31.3 Objetivos da AAE e sua aplicação prática 389

3.32 A diferença entre a AIA e a EIA-RIMA 391

3.33 Conceitos jurídicos de impacto ambiental que poderá ser utilizado tanto para o EIA-RIMA como para a AAE 392

3.33.1 A função do EIA-RIMA no Licenciamento Ambiental 393

3.33.2 O conteúdo obrigatório do EIA-RIMA 395

3.34 Diferenças entre a AAE e o EIA-RIMA como instrumentos de gestão ambiental 396

3.35 Conclusão 396

Referências 397

Os Estudos Ambientais no Licenciamento e o papel do município 400
Aline Valéria Archangelo Salvador

3.36 Considerações Iniciais. Da Avaliação de Impacto Ambiental, do Licenciamento e do Estudo de Impacto Ambiental 400

3.37 Da Nova Conformação Constitucional do município na Salvaguarda Ambiental 404

3.38 Da Certidão Municipal 406

3.39 Da Abrangência e Conteúdo dos Estudos Ambientais de Empreendimentos de Significativo Impacto Ambiental – aspectos práticos do EIA-RIMA 409

3.39.1 Das Diretrizes do Estudo de Impacto Ambiental e de seu conteúdo mínimo – Aspectos gerais 409

3.39.2 Do impacto antrópico: Patrimônio Cultural e Socioeconomia 413

3.39.2.1 Do Impacto antrópico: Patrimônio Cultural 414

3.39.2.2 Do impacto antrópico: Meio Socioeconômico 418

3.39.3 Das medidas mitigadoras e do monitoramento dos impactos 421

3.40 Conclusão 423

Referências 425

Da Reparação dos Danos Ambientais 427
Hortênsia Gomes Pinho

3.41 Escalada Ascendente dos Danos Ambientais Coletivos - violação ao macrobem 427

3.42 Lineamento da Responsabilidade Civil Ambiental Constitucionalizada 430

3.43 Ressignificação da Reparação do Dano Ambiental 434

3.43.1 Formas de Reparação do Dano ao Meio Ambiente 436

3.43.2 Medidas de Reposição Natural - Restauração Ecológica: Opção Fundamental e Não Discricionária 438

3.43.3 Medidas Compensatórias 441

3.43.3.1 Compensação Ambiental Lato Sensu 441

3.43.3.2 Compensação Ecológica 445

3.43.3.3 Compensação Ambiental Conglobante 447

3.44 Indenização Pecuniária - o caráter excepcional e subsidiário da Indenização Pecuniária 452

3.45 Conclusão 454

Referências 454

Atuação da Central de Apoio Técnico (CEAT) do Ministério Público do Estado da Bahia na Gestão Ambiental Municipal na Bacia do Rio São Francisco e orientações para seu aprimoramento, a partir das ações do Programa de Fiscalização Preventiva Integrada 458
Ana Carina Silva Pereira, Lara Lacerda e Lindiane Freire de Santana Lima

3.46 Introdução 458

3.47 O Licenciamento Ambiental Municipal: problemas e orientações 459

3.48 Fiscalização Ambiental 465

3.49 Conclusão 466

Referências 468

Diagnóstico da gestão ambiental municipal em 54 municípios baianos da bacia do São Francisco: orientações práticas ao licenciamento, fiscalização ambiental e legislação ambiental 469
Augusto Luciani Carvalho Braga, Caroline de Morais Pinheiro, Juliano Sousa Matos, Paulo Tarciso Cassa Louzada, Renata Teixeira Moraes Amaral, Samira Mahmud Kuwar e Tatiane Rafaele Sartor Vian

3.50 Introdução 469

3.51 Metodologia 471

3.52 Situação acerca da Gestão Ambiental dos 54 municípios da Bacia do Rio São Francisco 473

3.52.1 Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA) 473

3.52.2 Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) 474

3.52.3 Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) 475

3.52.4 Licenciamento Ambiental 476

3.52.5 Fiscalização Ambiental 477

3.53 Orientações práticas para o Licenciamento e Fiscalização Ambientais 478

3.53.1 Licenciamento Ambiental 478

3.53.1.1 Procedimentos para o Licenciamento Ambiental 479

3.53.1.2 Estudos ambientais 480

3.53.1.3 Condicionantes e Medidas Mitigadoras 481

3.53.1.4 Termos de Referência 482

3.53.1.5 Elaboração de manuais ou cartilhas 483

3.53.1.6 Pareceres técnicos para concessão de licenças ambientais 483

3.53.1.7 Monitoramento do Licenciamento Ambiental 485

3.53.1.8 Patrimônio Cultural e Licenciamento Ambiental 485

3.53.1.9 Interfaces entre o Licenciamento Urbanístico e o Ambiental 486

3.53.1.10 Municípios que não realizam Licenciamento Ambiental 487

3.53.2 Fiscalização Ambiental 488

3.53.2.1 Relatório de vistoria 489

3.53.2.2 Atos administrativos para verificação das infrações 489

3.53.2.3 Sanções administrativas 490

3.53.2.4 Medidas cautelares 490

3.53.2.5 Termos de Compromisso e Ajuste de Conduta (TAC) 491

3.53.2.6 Legislação ambiental 492

3.54 Conclusão 492

Referências 492

Anexo A - Relação de Autores 496

Apresentação

Por **Ediene Santos Lousado**
Procuradora-Geral de Justiça da Bahia

As principais vias de acesso a um futuro sustentável passam, indubitavelmente, pelos municípios. As ações e intervenções no meio ambiente realizadas no âmbito das nossas cidades estão, desde já, definindo qual o tipo de sociedade em que viveremos. Embora muitos reconheçam que os recursos naturais são finitos, nem todos estão comprometidos com o seu uso racional e, mesmo em pequenas regiões geográficas, não há consenso em como gerenciá-los. Diante da ausência de uma gestão eficiente desses recursos, surge grande parcela dos problemas ambientais que afetam diretamente a vida dos cidadãos. Por outro lado, são justamente os municípios os entes com maior potencial de resolutividade desses problemas, uma vez que, nesses espaços territoriais, a população tem acesso mais fácil aos seus representantes políticos e interage de forma mais direta com as políticas públicas. O desenvolvimento sustentável pode, de tal modo, ser construído com base na realidade de cada município, através de iniciativas que garantam a boa gestão dos recursos naturais locais.

O cenário que vislumbramos em nosso país, entretanto, está distante do idealizado pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu como dever da União, Estados e Municípios a proteção do meio ambiente. Apesar de alçados a um papel de protagonismo na gestão ambiental, com a edição da Lei nº 6.938/1981, que organizou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), os municípios ainda são um elo frágil do sistema, pois grande parte deles ainda carece de capacidade técnica e estrutura adequada para lidar com os problemas ambientais. Todavia, a política ambiental eficiente depende de uma gestão compartilhada e integrada, em que cada ente federativo exerça seu papel. A ausência da instalação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente é, portanto, um dos gargalos que precisam ser superados para garantia de uma gestão ambiental adequada.

Os desafios para a implementação desses sistemas nos municípios são elencados nesta obra, a qual reúne uma coletânea de textos elaborados por promotores de Justiça e servidores do Ministério Público que figuram entre os mais gabaritados do país, bem como de representantes de importantes órgãos parceiros comprometidos incansavelmente com a defesa do meio ambiente. Com esta publicação, o Ministério Público do Estado da Bahia pretende contribuir para que os municípios possam, com segurança e responsabilidade, protagonizar a construção do seu futuro, através do desenvolvimento socioeconômico que valorize os diversos potenciais locais e que garanta uma efetiva justiça social.

Por **Cláudio Mascarenhas**
Grupo de Defesa e Promoção Socioambiental – GERMEN

Apesar de a nossa Constituição Cidadã ter retirado ¨O MUNICÍPIO¨ da condição de mera referência geográfica, passando a conferir-lhe o status de ente federado, com a garantia, através de um pacto federativo, de passar a ter, com autonomia, uma posição equivalente aos estados e ao governo federal, isso se limitou aos aspectos do ponto de vista legal e burocrático, pois, na prática, a efetivação de suas ações continua dependente de recursos financeiros dos estados e/ou da União.

A mesma carta enfatizou a Democracia Participativa e o Controle Social, tão importantes para a construção da nação brasileira, mas que nesses vinte e oito anos vêm sendo implantados de maneira lenta, equivocada e maniqueísta.

Um dos principais objetivos dessas inovações, a descentralização da gestão das políticas públicas, iniciada nos anos 1990, não foi acompanhado da garantia das condições necessárias para sua efetivação. Aos municípios e à sociedade só foram anunciados os benefícios, como a melhor oferta de bens e serviços, a identificação mais precisa e rápida da problemática municipal, maior eficiência na formulação, execução e controle, a intensificação da prática democrática e a transparência; porém, não se adequou as finanças do município ao desafio de assumir as novas responsabilidades.

Assim, passou-se a verificar, então, que o custo das obrigações assumidas pelos municípios supera, em muito, os parcos recursos trazidos pela sua nova identidade.

Essa distorção da autonomia do município, existente apenas do ponto de vista territorial, político, legal e burocrático, consolidada pelo modelo de distribuição dos encargos e da arrecadação tributária entre os entes federados, levou a maioria dos municípios brasileiros a uma permanente condição de devedores sem capacidade de custear suas obrigações e, menos ainda, de investir.

A condição de soberania prevê que os estados e/ou municípios, além da iniciativa própria, possam se incorporar aos sistemas nacionais federalizados de gestão das políticas públicas, principalmente as finalísticas, por adesão, daí surgindo o papel de indutor, incentivador e apoiador, a ser exercido pelos estados e pelo governo federal. Quando esse papel não é assumido de forma séria, responsável e competente, a gestão não se faz satisfatória e os interesses e direitos sociais, como também a qualidade de vida, ficam comprometidos.

É nesse cenário que o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), atento à realidade posta e em perfeita sintonia com a sua missão de defender a sociedade e o regime democrático para garantia da cidadania plena, resolve enfrentar a

situação aparentemente sem solução, de forma pró-ativa e criativa, pois além de atuar fortemente na cobrança do cumprimento das obrigações legais pelos municípios, adota também a postura de atuação preventiva, preenchendo o vácuo existente e assumindo o papel de indutor, incentivador e apoiador.

Nascem, então, dois excelentes programas:

- A Fiscalização Preventiva Integrada: atende a sua obrigação da defesa da ordem jurídica e do regime democrático, como fiscal da aplicação das leis, articulando órgãos afins, das três esferas de governo, dos três poderes, acompanhados pela academia e entidades da sociedade civil, usando sempre a orientação e pacto de adequação para as irregularidades na primeira abordagem e a punição na segunda, quando há descumprimento do que foi pactuado.

- O programa MUNICÍPIO ECOLEGAL – Gestão para o Meio Ambiente: atende ao seu dever de defender os interesses sociais (da coletividade) e os individuais indisponíveis, como os direitos relativos à vida, à saúde e à educação.

Demonstrando a grandeza da sua visão, de que na razão de sua existência estão inseridas as ações de orientar, capacitar e instrumentalizar, de conhecimento, o município e a sociedade para que melhor possam desempenhar os seus papéis na Gestão Ambiental, o MPBA tem levado o município a cumprir a sua parte na gestão ambiental, implantando o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA), base indispensável para que o SISNAMA supere o proselitismo burocrático e ganhe efetividade e eficácia.

Com isso, o MPBA rejeita a marca de ser um órgão só de repressão e punição e assume, de forma profícua, a parceria com a sociedade, o que, sem dúvida, explica os notáveis resultados já alcançados pelos exemplares programas citados.

Como ambientalista e municipalista convicto e como dirigente do Grupo de Defesa e Promoção Socioambiental (GERMEN), entidade com 35 anos de atividade, integrante do Conselho das Entidades Socioambientalistas (COESA) e da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), parabenizo a todas(os) que fizeram com que o MPBA, no caso em pauta, tenha atingido seus objetivos e dado o devido retorno à sociedade baiana.

No que tange ao fortalecimento e autonomia da gestão municipal, expresso os votos de que esse caminho seja cada vez mais ampliado e abrangente, ao tempo em que me coloco, juntamente ao GERMEN, ao COESA e à ABONG como parceiros que não vão esperar que a luta continue, mas, sim, que continuarão na luta.

Por **Jair Vieira Tannus Junior**
Secretário de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano
Ministério do Meio Ambiente

O Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA) é um parceiro histórico do Ministério do Meio Ambiente, no âmbito do Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco e desenvolve, desde 2002, ações voltadas à proteção do patrimônio ambiental, histórico e cultural da Bacia do Rio São Francisco.

A publicação "Os desafios da implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente" resulta de parceria entre o Ministério do Meio Ambiente e o MPBA, com a finalidade de fortalecer a Gestão Ambiental Municipal em 54 municípios integrantes da Bacia do Rio São Francisco.

Com esse trabalho, o MPBA poderá colaborar, a partir do diagnóstico da situação da gestão municipal em 54 municípios do estado da Bahia, para aprimorar a capacidade de gestão municipal, a fim de organizarem o seu sistema de meio ambiente e estrutura capaz de implementar as políticas ambientais, atendendo aos requisitos da legislação ambiental federal e estadual.

Desta forma, esta publicação busca contribuir com subsídios de como deve se dar a gestão ambiental municipal, em especial no tocante aos deveres da Administração Ambiental, a importância dos Conselhos de Meio Ambiente, a Educação Ambiental, a Fiscalização Ambiental e o Licenciamento Ambiental, sendo importante ferramenta a ser utilizada pelos municípios na qualificação da sua gestão ambiental, de forma a contribuir para uma melhoria da qualidade ambiental da Bacia do Rio São Francisco.

943 014577-1
SÃO FRANCISCO VI
E.2.A

INTRODUÇÃO

A preocupação com a sustentabilidade dos ecossistemas vem se tornando uma questão global, uma vez que se verifica a desproporcionalidade entre a capacidade de suporte do ambiente, devido à finitude dos recursos naturais, e o acelerado ritmo de consumo da sociedade contemporânea e do modelo de desenvolvimento implementado.

Some-se isto ao fato de que, apesar do avanço na descoberta de mecanismos de controle para utilização e interface com os bens ambientais, ainda existem muitas incertezas científicas sobre os impactos que podem ser causados pelas diversas atividades produtivas, caracterizando, assim, uma sociedade de riscos, sendo, de uma maneira geral, os impactos mais sentidos pelas populações vulnerabilizadas.

Diante desse contexto, verifica-se, cada vez mais, a importância de se garantir uma gestão ambiental adequada, através da qual se permita o compartilhamento das decisões entre os vários segmentos da sociedade, privilegiando os múltiplos olhares na proteção ambiental e a formação da cidadania ambiental. Esse é, justamente, o propósito fundamental do Estado de Direito Ambiental.

Para a construção desse Estado é preciso que o Poder Público estabeleça novos padrões de responsabilidade e de controle sobre os impactos ambientais, além de observar os princípios da prevenção, da precaução, da ética, do cuidado com as outras formas de vida, da equidade intergeracional, da cooperação, da participação e da solidariedade.

Essa é uma exigência trazida pela CF de 1988, que estabeleceu, em seu art. 225, que compete ao Poder Público e a toda coletividade defender o meio ambiente de modo que ele possa ser preservado para as presentes e futuras gerações. E para o cumprimento desse dever, a CF de 1988, em seu art. 23, repartiu as competências entre os entes da Federação, cabendo a cada um deles proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora.

Não obstante, o art. 6º, inciso VI, da Lei nº 6.938/1981 prevê o trabalho compartilhado entre os componentes do SISNAMA, outorgando importantes funções aos municípios, como ente corresponsável pelo dever de proteção ambiental. Mais clara ainda essa responsabilidade legal com o advento da Lei Complementar nº 140/2011, possuindo dispositivos específicos para os municípios.

Assim, uma das formas de se combater a degradação ambiental é descentralizar a gestão ambiental, sendo os municípios importantes protagonistas que devem exercer o poder-dever de sua competência constitucional.

Nessa perspectiva, o município é o ente federativo onde os problemas ambientais estão mais próximos da vida do cidadão, sendo a administração municipal responsável em grande parte pela tomada de decisão e execução da gestão ambiental. Por outro lado, são grandes os desafios dos órgãos ambientais estaduais e federais para estarem em todos os municípios realizando ações de fiscalização e educação ambiental de modo continuado. Isso, tomando-se como base o Estado da Bahia (de grandes dimensões territoriais) e principalmente a região da Bacia do São Francisco (por ser a mais distante da capital do Estado).

Ocorre que os levantamentos realizados pelo Ministério Público da Bahia detectaram uma série de irregularidades no tocante à estruturação dos sistemas municipais de meio ambiente, tendo como principais problemas: ausência ou inadequação das legislações municipais de meio ambiente; ausência de departamento ou secretaria específica; ausência de equipe técnica; deficiência de estrutura; ausência de Conselho de Meio Ambiente funcionando regularmente; ausência de Fundo Municipal de Meio Ambiente. Isso quer dizer que a maioria dos municípios não possui estrutura adequada, nem tampouco os seus representantes possuem formação para realizar o licenciamento, atuar na fiscalização e na educação ambiental de modo a cumprir a lei.

Nesse contexto, o Ministério Público da Bahia firmou convênio com o Ministério do Meio Ambiente, registrado no SICONV sob o nº 761644/2011 com o objetivo de incentivar a estruturação adequada dos sistemas de meio ambiente de municípios da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco no estado da Bahia, fomentando e cobrando para que eles tenham condições de desenvolver as atividades de licenciamento, fiscalização e educação ambiental de forma adequada à legislação, contribuindo para o Programa de Revitalização.

No escopo desse Convênio, a meta III consiste na elaboração da presente publicação que visa a contribuir com subsídios de como deve se dar a gestão ambiental municipal, em especial no tocante aos deveres da Administração Ambiental, a importância dos Conselhos de Meio Ambiente, a Educação Ambiental, a Fiscalização Ambiental e o Licenciamento Ambiental, tomando como base a legislação ambiental pátria, sendo importante ferramenta a ser utilizada pelos municípios na qualificação da sua gestão ambiental.

Este livro consiste em uma obra organizada, contendo uma coletânea de artigos escritos por representantes do Ministério Público da Bahia, dentre promotores de Justiça e servidores públicos, representantes do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) e da Assessoria e Gestão em Estudos da Natureza, Desenvolvimento Humano e Agroecologia (AGENDHA), os quais vêm atuando em parceria com o NUSF e com o Programa Município Ecolegal desenvolvido pelo MP.

Os artigos estão agrupados em três capítulos que retratam os pilares para a adequada estruturação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, englobando os deveres da administração ambiental, os Sistemas Municipais de Cultura, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, a educação ambiental, a fiscalização e o licenciamento ambiental, dentre outros instrumentos.

Diante do cenário exposto nos capítulos desta obra, o Ministério Público da Bahia pretende que esta publicação sirva de instrumento de informação de toda a população, nas diversas regiões do estado da Bahia, em especial para os conselheiros municipais de Meio Ambiente, além de servir de base para apoiar a formação dos prefeitos municipais, gestores municipais de meio ambiente e educação, técnicos de meio ambiente, coordenadores pedagógicos e professores, além de ampliar a potencialidade de adequar a estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente e contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade ambiental e de vida da Bacia do São Francisco e de todos os rios e povos do país.

CAPÍTULO I:

SISTEMAS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

Este primeiro capítulo, que trata dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, visa apresentar os fundamentos norteadores para a construção do Estado de Direito Ambiental, os deveres da Administração Pública Ambiental Municipal, os elementos indispensáveis à implementação e funcionamento dos SISMUMAs, com enfoque para o papel dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente no que tange ao controle social. Este capítulo busca ainda apresentar os fundamentos dos Sistemas Municipais de Cultura e como eles se inter-relacionam com os SISMUMAs, ampliando o potencial de proteção do ambiente em seu sentido amplo. Encerrando este capítulo, é apresentado o Programa Município Ecolegal: gestão para o meio ambiente, uma iniciativa do Ministério Público do Estado da Bahia para fortalecer os Sismumas na Bahia, enfatizando o histórico do Programa, a justificativa para sua criação, a metodologia aplicada e os resultados alcançados, apresentando como recorte o estudo de caso da região sudoeste da Bahia aplicado pela Promotoria Regional Ambiental de Vitória da Conquista.

Os Sistemas Municipais de Meio Ambiente e os Deveres da Administração Ambiental

Luciana Espinheira da Costa Khoury

1.1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem na proteção ambiental, com comandos normativos que direcionam a proteção do meio ambiente à qualidade de bem a ser protegido por todos, Poder Público e coletividade, não excepcionando ninguém dessa regra.

A Lei n° 6.938/1981 (que institui a Política Nacional de Meio Ambiente), o texto constitucional, a Lei Complementar n° 140/2011 e outros dispositivos legais trazem a responsabilidade para a realização dessa tarefa de proteger o ambiente hígido e equilibrado às presentes e futuras gerações, a necessária descentralização da proteção ambiental envolvendo o Poder Público em âmbitos federal, estadual e municipal.

Como é no município que as pessoas vivem, que as coisas acontecem, que os impactos das atividades produtivas são mais sofridos, não é possível deixar esse importante ente fora das responsabilidades do cuidado com o bem comum. Para tanto, é fundamental uma mudança de paradigma, pois eles, os municípios, não estavam estruturados para mais essa missão.

Os desafios são grandes diante de um modelo de desenvolvimento concentrador de terra e água, onde existe acesso diferente aos bens ambientais, sendo que uma minoria alcança acesso a esses bens, ainda que públicos como os minérios, a água, dentre outros. E uma maioria sofre os prejuízos da forma desordenada dessa interação predatória com o ambiente. Assim, povos e comunidades tradicionais terminam sendo vítimas de um quadro de Injustiça Ambiental. Nessa linha, Robert Bullard refere-se à expressão Injustiça Ambiental como o reflexo da desigual apropriação de benefícios sobre a utilização da natureza e diferente distribuição de impactos sociais e ambientais. (BULLARD, 1994)

No Brasil, o modelo concentrador de terra, gerando os latifúndios, está diretamente relacionado com o poder político, eles se retroalimentam. Para Ribeiro e Oliveira:

> O espaço agrário brasileiro foi organizado em um contexto no qual a terra era sinônimo de poder e, em consequência disso, concentrava-se nas mãos de alguns poucos proprietários. Quinhentos anos depois, esse cenário se mantém. (RIBEIRO; OLIVEIRA, 2015).

Essa realidade traz consequências diretas para o modelo de desenvolvimento vivenciado e, consequentemente, para a forma de interação com o ambiente, que figura na condição de insumo para a produção e não de bem a ser tutelado.

A acumulação dos meios de produção e a manutenção do poder (não apenas econômico, mais também político) fizeram parte da formação da estrutura fundiária desigual do país. Essa formação calcou-se no modo de ocupação e produção capitalista, onde se faz necessária a presença de alguns elementos fundantes. Para Harvey (2001;44), são indispensáveis os seguintes elementos para a produção capitalista do espaço: existir mão de obra excedente; meios de produção e matérias-primas suficientes para reinvestimentos do capital; mercado para absorver as mercadorias excedentes.

Diante desse contexto (de desigualdades, de concentração, de consumismo, de superexploração), surge o desafio para que o município se estruture de modo a possuir mecanismos capazes de fazer, em seu espaço, a harmonização do desenvolvimento com a sustentabilidade e encontrar mecanismos eficazes para que as diversas atividades produtivas possuam os limites que devem ser respeitados de modo a assegurar o ambiente equilibrado no presente e para as futuras gerações.

As dificuldades são bastante acentuadas, num cenário de escassos recursos para as atividades de tutela ambiental para os municípios, diante dos grandes e diversos deveres que eles possuem, da inexistência de tradição de o ente municipal realizar atividades afetas à proteção ambiental, da falta de equipes em muitos municípios, de ausência de estrutura e outros tantos aspectos.

Todavia, as potencialidades desses importantes protagonistas do cenário nacional são ainda maiores do que as suas dificuldades, pois o Poder Público está bem mais próximo da população, permitindo participação e controle social mais diretos; ninguém conhece melhor as suas riquezas, belezas e os seus povos e comunidades tradicionais a proteger do que quem está no espaço local; a capacidade de articulação e mobilização em torno da temática ambiental é de maior alcance, a possibilidade de haver continuidade das ações de monitoramento, dentre tantos outros aspectos que, permite-se afirmar, não há como realizar uma efetiva proteção ambiental sem a participação ativa dos municípios no estado da Bahia e no Brasil.

Não se trata de excluir qualquer outro ente da Federação. A União (através do IBAMA e do ICMBIO, que possuem notório e reconhecido trabalho no país, pelo quadro de qualificados servidores analistas e fiscais ambientais, pela capacidade de ações de inteligência e de combate aos grandes danos ambientais) e o Estado (através dos órgãos estaduais de meio ambiente) são indispensáveis e devem realizar as suas responsabilidades e obrigações impostas pela legislação. Mas para vencer as dificuldades, inclusive em razão das dimensões territoriais do estado da Bahia e do Brasil, os municípios precisam se somar estruturando os seus Sistemas Municipais de Meio Ambiente – SISMUMAs.

No presente artigo, será apresentado como se situa o município na configuração do SISNAMA, os deveres da administração ambiental municipal no Estado de Direito Ambiental, os requisitos para que o SISMUMA esteja formado com base na legislação vigente e alguns caminhos para se alcançar a maior proteção ambiental e superar as dificuldades que são prementes aos diversos municípios que estão enfrentando essa trilha em busca de um maior cuidado com o ambiente.

1.2 Estado de Direito do Ambiente e Deveres da Administração Ambiental

Inegavelmente, a maneira como perpassa o meio ambiente na Carta Constitucional não deixa dúvidas de que, para a concretização do Estado de Direito do Ambiente, o Poder Público precisa ter participação ativa na gestão ambiental e no controle dos impactos negativos e efeitos nocivos ao ambiente, a partir das diversas atividades produtivas.

O direito à informação e o controle social também são estruturantes para o Estado de Direito do Ambiente, pois não há como ter uma política pública de proteção ao ambiente que não esteja permeada em todos os espaços pela participação cidadã. A participação na esfera ambiental é requisito para que essa proteção possa ser concreta e efetiva. As audiências públicas, as Conferências de Meio Ambiente, as iniciativas de lei popular ambiental e muitas outras, com enfoque especial nos Conselhos de Meio Ambiente, são de grande relevância para a materialização desse estado desenhado pelo texto constitucional.

Ao se referir aos deveres do Poder Público, o art. 225 da CF/1988 incluiu tanto o Poder Executivo, que precisa adotar as medidas concretas no sentido de promover a proteção ambiental, bem como não ser agente de ações degradadoras, quanto o Poder Legislativo, que não poderá ficar omisso diante da necessária edição de normas de tutela, observando sempre o princípio da vedação do retrocesso, bem como o Poder Judiciário, que precisa estar vigilante às ações que chegam demandando que a Justiça seja feita e que, no caso concreto, o bem ambiental seja protegido.

Para fazer face à crise ambiental mundialmente vivenciada, é preciso que as regras ambientais protetivas sejam cumpridas pelo Poder Público em todas as suas esferas. Somente assim será possível conter o grande e acelerado processo de degradação ambiental no Brasil. E a inobservância desses deveres gerará consequências para quem se omitiu. Existe aí um espaço relevante para a temática da improbidade administrativa ambiental, pois os danos, muitas vezes irreparáveis, não comportam mais a inércia do Poder Público (KHOURY, 2010).

O compromisso com o necessário avanço na proteção ambiental é também refletido em Tratados Internacionais, muitos dos quais o Brasil é signatário. Tais preocupações devem ser constantes diante do surgimento diário de novas tecnologias, do crescimento das populações, do alto índice de consumo mundial; não há qualquer certeza sobre os danos ocasionados por essas dinâmicas em termos planetários e no espaço local (KHOURY, 2010).

Ao abordar essa temática, o ministro Antônio Herman Benjamim (2007, p. 75) afirma que um dos maiores benefícios da constitucionalização do ambiente é a redução da discricionariedade do Estado:

> Daí que ao Estado não resta mais do que uma única hipótese de comportamento: na formulação de políticas públicas e em procedimentos decisórios individuais, optar sempre, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico, aventando, inclusive, a não ação ou manutenção da integridade do meio ambiente pela via do sinal vermelho ao empreendimento proposto. É desse modo que há de ser entendida a determinação constitucional de que todos os órgãos levem em consideração o meio ambiente em suas decisões (art. 225, *caput*, e §1º da Constituição Brasileira), adicionando a cada uma das suas missões primárias – não por opção, mas por obrigação – a tutela ambiental. No Brasil, o desvio desse dever pode caracterizar improbidade administrativa e infrações a tipos penais e administrativos.

Para José Rubens Morato Leite (2007, p. 151):

> A definição dos pressupostos de um Estado de Direito do Ambiente serve como meta ou parâmetro a ser atingido, trazendo à tona uma série de discussões que otimizam os processos de realização de aproximação do Estado ficto.

Sugeriu, então, como elementos a serem observados pelo Estado para sua formação as seguintes medidas: a) Buscar formas mais adequadas para a gestão de riscos e evitar a irresponsabilidade organizada; b) Utilizar instrumentos contemporâneos preventivos e precaucionais não apenas diante de danos mas de riscos abstratos, potenciais e cumulativos; c) Promover efetivo controle ambiental tanto no plano normativo como fático; d) Buscar a formação de uma consciência ambiental; e) Propiciar uma maior compreensão do objeto estudado, tendo o ambiente com as suas diversas dimensões.

Como base para o Estado de Direito do Ambiente, devem necessariamente ser observados e considerados para a atuação do Poder Público, diante de todas as condutas e tomada de decisão, os princípios de proteção ambiental, tais como: Princípio da Precaução e da Prevenção; Princípio da Responsabilidade Objetiva; Princípio do Poluidor-Pagador; Princípio da Proibição do Retrocesso; Princípio do Desenvolvimento Sustentável; Princípio da Participação Popular; Princípio da Informação, dentre outros. Além dos princípios da esfera ambiental, todos os princípios da administração pública precisam também ser observados (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) em todo e qualquer ato da administração ambiental.

No §1º do art. 225 da Carta Magna, estão previstas diversas obrigações para a administração pública ambiental, que são exigências mínimas para cumprimento da atribuição maior que é o dever de tutela ambiental, quais sejam: preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico de espécies e ecossistemas; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país; definir espaços territorialmente protegidos; exigir estudos de impacto ambiental para atividades potencialmente poluidoras; controlar a produção, a comercialização de substâncias e o emprego de técnicas que causem risco para vida ou para o meio ambiente; promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação ambiental; proteger a fauna e a flora.

Estão previstos no art. 9º da Lei 6.938/1981 os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, sendo eles: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e à instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual ou municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares

ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo IBAMA; XI - a garantia de prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

No estado da Bahia, os instrumentos da Política Estadual de Meio Ambiente estão previstos na Lei nº 10.431/2006 que são: I - os Planos Estaduais de Meio Ambiente, de Mudanças do Clima, de Proteção da Biodiversidade e de Unidades de Conservação; II - o Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos (SEIA); III - a Educação Ambiental; IV - a Avaliação e Monitoramento da Qualidade Ambiental; V - o Zoneamento Territorial Ambiental; VI - as Unidades de Conservação e outros Espaços Especialmente Protegidos; VII - as normas e os padrões de qualidade ambiental e de emissão de efluentes líquidos e gasosos, de resíduos sólidos, bem como de ruído e vibração; VIII - o Autocontrole Ambiental; IX - a Avaliação de Impactos Ambientais; X - o Licenciamento Ambiental, que compreende as licenças e as autorizações ambientais, dentre outros atos emitidos pelos órgãos executores do SISEMA; XI - a Fiscalização Ambiental; XII - os instrumentos econômicos e tributários de gestão ambiental; XIII - a cobrança pelo uso dos recursos ambientais e de biodiversidade; XIV - a Compensação Ambiental; XV - Conferência Estadual de Meio Ambiente.

Todos esses instrumentos previstos nas Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente seguem na diretriz de que seja estruturado um sistema compatível com uma eficiente atuação do Poder Público na proteção ambiental. Por sua vez, os municípios devem estabelecer na sua Política Municipal, além dos instrumentos citados, os seus instrumentos, compreendendo as especificidades do local.

De um modo geral, constata-se que muitos dos instrumentos não estão sendo cumpridos, sendo grande a preocupação da efetividade das normas em matéria ambiental com sérias consequências e prejuízos irreparáveis ao ambiente. Ao tratar da efetividade normativa, Zhouri (2008, p. 68) revela a incongruência entre os avanços das normativas do país em matéria ambiental e a sua pouca implementação, tratando dessa dicotomia no Brasil.

Nesse aspecto cabe uma importante reflexão. Quanto maior o cumprimento do Princípio da Participação Popular pela administração pública, mais estará compartilhando com os diversos segmentos da sociedade os riscos das opções adotadas, nas diversas searas da proteção ambiental. A contrário senso, quando as decisões da administração pública pautam-se desrespeitando os olhares e posição das comunidades afetadas, maior deverá ser a incidência de sua responsabilização,

parecendo ser esse um justo critério que pode ser útil para avaliar a imputação de responsabilidade à administração pública (KHOURY, 2010).

Ocorre que, lamentavelmente, desrespeitando a concepção principiológica, observa-se o desmonte da legislação ambiental como algo flagrante e acelerado no Brasil. De maneira frequente, o Ministério Público e as entidades ambientalistas do país necessitam recorrer ao Poder Judiciário para demonstrar esse prejuízo à proteção ambiental com as novas normas que estão sendo editadas, e que estão resultando em prejuízos à construção do Estado de Direito do Ambiente.

Marcou fortemente o início dessa "flexibilização" da legislação ambiental o Novo Código Florestal, que trouxe graves prejuízos à proteção do ambiente. Em seguida, com a proposta da PEC 65/2012, o próprio Poder Público é o destinatário de norma que viola os princípios da precaução e da prevenção, uma vez que prevê que as obras públicas poderão ser implementadas assim que protocolado o estudo de impacto ambiental. Acredita-se que tamanha violação não encontrará guarida para aprovação. Junto a essa PEC tramitam no Congresso Nacional diversas propostas, todas elas para flexibilizar o licenciamento ambiental, desprezando a necessidade dos estudos técnicos e da participação social (o PL para flexibilizar a legislação de agrotóxicos, dentre tantas outras).

Na Bahia, o desmonte da legislação ambiental ocorreu como verdadeiro "laboratório" para as propostas nacionais de retrocesso. De início, em 2011, houve alteração da Lei n° 10.431/2006 que institui a Política Estadual de Meio Ambiente para reduzir a participação social, retirando as competências do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM) para deliberar sobre as licenças de grande e excepcional porte e criou licenças ambientais que não atendem a essa finalidade, tal qual a licença ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), onde na verdade ocorre o autolicenciamento para empreendimentos, já sendo aplicada para postos de combustível e estações de rádio base. Essas alterações legislativas deram ensejo à Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n° 5.014 promovida pelo procurador-geral da República após representação da Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA), que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF).

Posteriormente, no ano de 2014, houve a alteração do Decreto n° 14.024/2012, que regulamenta a lei estadual, extinguindo a obrigação de licenciamento ambiental para os empreendimentos agrossilvopastoris no Estado, independentemente do seu porte. Como é sabido, não há qualquer sentido para essa normativa, sendo questionada pelo Ministério Público Federal e Estadual. Tal aspecto será mais bem abordado em artigo próprio no terceiro capítulo desta obra.

Pode-se afirmar que está em risco o ambiente em todo o país e com sérias consequências não mensuradas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Mesmo diante da crise hídrica do Estado de São Paulo e com a tragédia alarmante de Mariana, quando do rompimento da barragem de rejeito de mineração, crise hídrica na Bacia do São Francisco, e tantos outros acontecimentos em sinal de alerta, parece que não estão sendo extraídas as lições e os aprendizados de que o modelo de desenvolvimento precisa ser ajustado à sustentabilidade.

Por essa razão, maior ainda a necessidade de estruturação dos municípios, tanto no controle das atividades produtivas no seu território, com o efetivo controle da certidão de conformidade ambiental, fiscalização efetiva, licenciamento mais eficaz, como inclusive no plano normativo, pois eles podem e devem ser mais protetivos em suas leis, impedindo que diversos danos socioambientais passem a ser autorizados por leis flexibilizadoras, ou mesmo por autorizações e licenças permissivas com a realização dos impactos negativos já sabidos.

Problema ainda maior a ser enfrentado é que, muitas vezes, o próprio Poder Público, através de políticas públicas planejadas em outras esferas setoriais que impulsionam as atividades produtivas, seja na agricultura, pecuária, indústria, infraestrutura, dentre outros, não observa em sua formação as variáveis ambientais, produzindo e estimulando, muitas vezes, atividades degradadoras, cabendo também aqui observar a sua responsabilização. A ausência de diálogo dessas políticas de desenvolvimento econômico com a política ambiental termina por fomentar uma ação do Poder Público contrária às diretrizes do Estado de Direito Ambiental e ao dever da administração ambiental. Isso lamentavelmente ocorre com frequência no âmbito federal através das grandes obras de infraestrutura, na esfera estadual, e em sede municipal.

Apenas a título exemplificativo, os municípios podem observar se o material arenoso adquirido ou extraído para as suas construções está regularizado, se existem ocupações irregulares em áreas de preservação permanente em seu território, dentre outros casos que comprovam a ação do ente municipal incentivando ou realizando a prática causadora de impactos ou se omitindo no dever de controle para que os impactos não ocorram.

Desse modo, é fundamental transversalizar a temática ambiental em todos os setores do Poder Público municipal, permitindo que todas as áreas observem que possuem interface com o ambiente. Não são raras as vezes em que setores do município provocam danos ambientais irreversíveis, quando poderiam ter sido evitados caso tivesse sido feita consulta aos responsáveis pela área de meio ambiente no município.

A primeira questão relevante a ser enfrentada é sobre qual ambiente está se buscando proteger. É indispensável que o conceito de ambiente não seja reduzido apenas ao aspecto do ambiente natural, esse, sim, essencial a ser tutelado mas não apenas ele. É preciso ampliar o seu conceito de modo a compreender as dimensões do ambiente natural, cultural, do trabalho e construído. Ou seja, para que a administração pública esteja cumprindo com a sua missão de proteger o ambiente, é preciso adotar medidas para o cuidado com a água, com a fauna, com a flora, mas também com as cavernas, as pinturas rupestres, os prédios históricos, os povos e comunidades tradicionais no que se refere aos seus modos de vida tradicionais, ao ambiente do trabalho e ao ambiente das cidades.

A introdução do conceito de meio ambiente é originada no art 3º da Lei nº 6.938/1981:

> Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Desde então, ficou evidente que não apenas estava se englobando no conceito o aspecto do ambiente natural.

Nesse sentido, Farias esclarece no artigo intitulado o Conceito Jurídico de Meio Ambiente (2017):

> Assim, são quatro as divisões feitas pela maior parte dos estudiosos de direito ambiental no que diz respeito ao tema: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho. Essa classificação atende a uma necessidade metodológica ao facilitar a identificação da atividade agressora e do bem diretamente degradado, visto que o meio ambiente por definição é unitário. É claro que, independentemente dos seus aspectos e das suas classificações, a proteção jurídica ao meio ambiente é uma só e tem sempre o único objetivo de proteger a vida e a qualidade de vida.

Por todas essas razões é que o município possui o dever-poder de realizar a tutela do meio ambiente, pois não há como ser exitoso nessa proteção sem envolvê-los de forma sistêmica no Sistema Nacional de Meio Ambiente, compreendendo o conceito ampliado de meio ambiente tanto para as ações concretas a serem desenvolvidas, quanto para as previsões normativas a serem elaboradas.

E para bem desempenhar os deveres da administração ambiental, necessariamente deverá implementar o seu Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA.

1.3 Sistema Municipal de Meio Ambiente

A Política Nacional de Meio Ambiente, prevista na Lei Federal nº 6.938/1981, instituiu em seu art. 6º o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, formado pelo conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público, com o propósito de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida. Esse Sistema tem como objetivo integrar os Sistemas Estaduais de Meio Ambiente – SISEMAs e os Sistemas Municipais de Meio Ambiente – SISMUMAs.

Nesse contexto, pode-se destacar o SISMUMA como sendo uma unidade capaz de planejamento e execução da administração pública local, formado por um conjunto de órgãos e diretrizes direcionados a um resultado comum, o qual precisa estar estruturado mediante a implementação das condições estruturantes para a gestão ambiental municipal.

Isso significa que o município, para poder exercer a competência que lhe é constitucionalmente atribuída em matéria de proteção ambiental adequada, deve estar devidamente estruturado. Essa responsabilidade já vinha desenhada nos arts. 23 e 225 da Constituição Federal, e foi ainda mais especificada a partir da edição da Lei Complementar nº 140/2011 que estabeleceu de forma expressa as obrigações dos municípios quando regulamentou o art. 23 da Carta Constitucional.

Pode-se melhor ilustrar como deve ser o SISMUMA com o seguinte gráfico:

Gráfico 1 - Sistema Municipal de Meio Ambiente

Fonte: Câmara Temática de Sistemas Municipais de Meio Ambiente

1.3.1 Política Municipal de Meio Ambiente

Com base no princípio da legalidade, o município possui obrigação de elaborar e implementar a sua Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA). Segundo o art. 9º da LC nº 140/2011, "o município, além de formular a Política Municipal de Meio Ambiente, deve executá-la e fazer cumpri-la". Sem a sua política de meio ambiente, fica mais restrita a possibilidade de exercer adequadamente a sua gestão ambiental.

Considere-se, ainda, que ao município foi atribuída a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e também suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, consoante determinação do art. 30, I e II, da CF. Essa competência, entretanto, deve guardar o devido respeito às normas federais e estaduais, uma vez que, em matéria legislativa concorrente, ao município cabem as normas locais, quando presente o requisito do interesse predominante. Cabe ressaltar que o município, no exercício da sua competência legislativa, pode e deve atuar de forma mais protetiva com relação à utilização dos bens ambientais, pois é nele que se sentem diretamente os impactos causados ao meio ambiente, conforme explicitado no tópico anterior.

A Lei da Política Municipal de Meio Ambiente, comumente chamada de "Código Ambiental", é o instrumento norteador para estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMUMA. Através da PMMA, o município define os princípios, objetivos e diretrizes que fundamentam a formulação e interpretação das normas e dos atos administrativos. Define ainda a sua estrutura e serão previstas as atribuições e competências dos órgãos do SISMUMA, em especial do órgão ambiental capacitado e do Conselho Municipal de Meio Ambiente, com amparo nos arts. 5º e 15, II, da LC nº 140/2011, bem como os instrumentos de gestão dessa política ambiental.

Com relação ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, o Licenciamento Ambiental, a Fiscalização Ambiental, o Fundo Municipal de Meio Ambiente e o Sistema de Informação Ambiental Municipal, estes devem vir previstos na mesma norma, atendendo ao princípio da codificação da boa técnica legislativa, embora essa não seja uma obrigatoriedade, mas de boa técnica legislativa. Diante da relevância da estruturação do SISMUMA, o assunto será abordado em tópicos próprios.

É importante registrar que o Ministério Público, através do Programa Município Ecolegal, que possui artigo mais detalhado em outro capítulo desta obra, elaborou minuta de lei de referência para a construção da Política Municipal de Meio Ambiente, com o objetivo de orientar os municípios na elaboração dela ou na sua revisão, nos casos em que o município possui lei ambiental, mas esta apresenta não conformidades.

1.3.2 Conselho Municipal de Meio Ambiente

O Conselho Municipal de Meio Ambiente é um órgão colegiado criado por lei, que tem o papel de exercer o Controle Social que ocorre através da participação cidadã nas decisões relativas à Política Municipal de Meio Ambiente, colocando em prática o princípio pelo qual as pessoas devem compartilhar com o Estado a responsabilidade pela proteção do meio ambiente.

A Lei Complementar nº 140/2011, em obediência ao texto constitucional, estabelece dispositivos referentes aos Conselhos de Meio Ambiente como condição para a estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente. Em conjunto com o Órgão Ambiental Capacitado, deve atuar no controle e execução da Política Municipal de Meio Ambiente.

Todo município precisa ter constituído o seu Conselho de Meio Ambiente e mantê-lo ativo. O município que ainda não criou o seu Conselho deve envolver a comunidade local e estimular a participação dos diversos atores sociais. Lamentavelmente, de acordo com o descrito nos demais artigos desta obra que tratam do Programa Município Ecolegal, da análise da CEAT a partir do Programa FPI e do Diagnóstico feito pela equipe de consultoria da FLORAM em 54 municípios da Bacia do São Francisco, a partir do Convênio firmado entre o Ministério Público da Bahia e o Ministério do Meio Ambiente, a grande maioria dos municípios possui Conselhos de Meio Ambiente inativos, sem reuniões periódicas, sem discutir as principais questões ambientais e sem deliberar sobre os temas relevantes, em sérios prejuízos para a gestão ambiental municipal.

Para exercício do seu poder-dever, o Conselho Municipal de Meio Ambiente se manifesta através dos poderes consultivo, normativo, deliberativo e recursal.

Assim, pode-se afirmar que o controle social e a participação da sociedade são imprescindíveis nos processos decisórios, inclusive os de licenciamento ambiental, haja vista que sem participação social corre-se o risco de encontrar soluções tecnicamente perfeitas, mas que não se aplicam à vida das comunidades ou que não sejam considerados aspectos socioambientais importantes. Sendo certo, portanto, que o controle social, a partir do Conselho Municipal de Meio Ambiente, deve ser observado justamente para prevenir possíveis prejuízos ao patrimônio natural, social e cultural.

Esse tópico será detalhado em "O Papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente - o desafio da participação na proteção ambiental", o qual está adiante nesta obra, tendo em vista a sua relevância para a formação de um SISMUMA efetivo, que envolva os diversos segmentos da sociedade, a partir dos seus olhares e experiências plurais.

1.3.3 Fundo Municipal de Meio Ambiente

O Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) é um dos instrumentos de gestão indispensáveis ao Sistema Municipal de Meio Ambiente, uma vez que contribui diretamente para a viabilidade econômico-financeira do SISMUMA. Deverá receber recursos financeiros oriundos de taxas de licenciamento, caso o município realize, e da fiscalização ambiental, como valores das multas, termos de compromissos firmados pela administração ambiental, compensação ambiental e outros, para promover e custear as ações de caráter ambiental previstas em lei. Além de outras fontes como doação, convênio, repasse de outros entes.

Não obstante, o art. 73 da Lei nº 9.605/1988, que trata dos crimes ambientais, dispõe que cabe ao município ter legalmente constituído o seu Fundo Municipal de Meio Ambiente para dar suporte financeiro às demandas ambientais. Segundo esse artigo:

> Art. 73. Os valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental serão revertidos ao Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, Fundo Naval, criado pelo Decreto nº 20.923, de 8 de janeiro de 1932, fundos estaduais ou municipais de meio ambiente, ou correlatos, conforme dispuser o órgão arrecadador.

Cabe ao município ter legalmente constituído o seu FMMA para ter e dar suporte financeiro as suas demandas ambientais. A destinação e aplicação devem ser exclusivamente voltadas à proteção ambiental. É necessária a aprovação prévia do uso do recurso pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, bem como a avaliação da prestação de contas.

De acordo com os dados levantados e apresentados nos artigos desta obra que tratam do Programa Município Ecolegal, da análise da CEAT a partir do Programa FPI e do Diagnóstico feito pela equipe de consultoria da FLORAM em 54 municípios da Bacia do São Francisco, a grande maioria dos municípios possui fundos de meio ambiente inativos.

O desvirtuamento dos recursos do fundo em ações que não visem à tutela do meio ambiente pode caracterizar ato de improbidade administrativa ambiental por parte do gestor público, passível de responsabilização.

1.3.4 Órgão Ambiental Capacitado

O órgão ambiental capacitado é aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas, conforme previsão do parágrafo único do art. 5º da LC nº 140/2011. Esse dispositivo legal também menciona a necessidade de equipe técnica mínima. Embora não se refira ao número e habilidade técnica necessária para formação dessa equipe mínima, o município, ao estruturar o órgão executor da PMMA, deve observar quantos e quais técnicos são necessários para satisfazer a demanda das ações administrativas ambientais.

Levando-se em consideração o fato de que o ambiente precisa ser compreendido de forma sistêmica para se garantir o controle e o monitoramento das atividades impactantes para realizar o licenciamento, é preciso que o órgão ambiental tenha uma equipe técnica mínima composta por profissionais do meio físico, biótico e socioeconômico.

O corpo técnico mínimo para a fiscalização deverá atender à demanda do município, sendo que todos os municípios precisam realizar a fiscalização ambiental, independentemente de realizarem ou não o licenciamento ambiental.

Assim, todos os municípios devem possuir no mínimo um especialista e um técnico nível médio com atribuição específica, concursados, para a fiscalização. Deverá ser maior o número de fiscais na medida em que seja maior a demanda do município, não havendo um número exato.

A equipe para licenciamento ambiental deverá conter profissionais do meio físico, biótico e socioeconômico de acordo com a vocação político-econômica local, em número suficiente e compatível com a demanda.

As atividades de gestão ambiental, de licenciamento e fiscalização ambiental são consideradas típicas do Poder Público, sendo diretas, permanentes e indelegáveis ao particular, conforme previsão do art. 37, II, da Constituição Federal. De tal modo, a modalidade constitucional de contratação de servidores para o exercício das atividades típicas, diretas e permanentes da administração pública somente pode se dar através de Concurso Público.

É inadmissível a contratação de uma consultoria especializada para desempenhar de forma exclusiva, em substituição, as atribuições próprias do quadro técnico municipal. No entanto, considera regular a contratação por tempo determinado, consoante previsão da Lei nº 8.745/1993, para atendimento de uma

necessidade temporária de excepcional interesse público, ou seja, admite-se a contratação temporária para o caso de ausência de um técnico habilitado no quadro de efetivos do órgão municipal para os estudos ambientais que exijam conhecimento específico e desde que a atividade não se caracterize como atividade permanente do órgão. É lícito ao município contratar um profissional especializado ou uma pessoa jurídica para, em razão de sua expertise, prestar orientação ou pesquisa técnica para que o órgão ambiental venha cumprir com excelência sua atribuição em um licenciamento específico.

É importante destacar que o município pode se valer, dentre outros, do instrumento do consórcio público, consoante previsão do art. 4º da Lei nº 140/2011. Essa ferramenta pode ser utilizada, sobretudo pelos municípios menores, para suprir os problemas de carência de pessoal, infraestrutura e recursos financeiros, com vistas a contribuir para a gestão ambiental municipal.

É indispensável ainda que o órgão ambiental possua equipe de servidores do administrativo para dar suporte aos trabalhos da equipe técnica.

Muito relevante ainda que o órgão ambiental seja preferencialmente uma Secretaria própria ou uma Diretoria. E que tenha espaço para o funcionamento de, equipamentos, computadores, GPS, veículos, dentre outros, de modo a assegurar a condição de realização das atividades.

1.3.5 Fiscalização e Monitoramento Ambiental

A fiscalização para proteção dos recursos ambientais contempla medidas preventivas e corretivas, de modo que o município não pode se abster por força da obrigação da tutela ambiental já explicitada acima, independentemente de realizar o licenciamento ambiental.

A fiscalização é um ato privativo do Poder Público, decorrente do seu poder de polícia, como definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional. O que nos faz salientar a responsabilidade do agente administrativo para exercê-la, exigindo-se, portanto, o agente capaz para a validade do respectivo ato administrativo.

De tal forma, a realização dos procedimentos de fiscalização deve ocorrer continuadamente, visando a coibir, evitar ou reparar danos ambientais, mediante notificação, advertências, multas, interdição de atividade, demolição, embargo, dentre outras medidas previstas em lei como sanção voltadas para que seja eficiente o seu dever de proteção ambiental, mediante o devido processo administrativo e a lavratura do competente auto e relatório técnico descrevendo a infração.

Os autos de infração e os respectivos relatórios, devem detalhar, o máximo possível, os aspectos da área impactada.

É de grande importância que o município atue para evitar novos danos, mediante a realização de fiscalizações continuadas, permanentes, rotineiras que tenham a capacidade de impedir efetivamente a ocorrência de danos ambientais.

Nos casos em que o município esteja exercendo o licenciamento ambiental, deverá realizar o monitoramento das licenças concedidas, observando o cumprimento das condicionantes impostas ao funcionamento do empreendimento ou a realização da atividade.

A Lei da PMMA deve conter a previsão do que vem a ser uma infração ambiental, a previsão das penalidades a serem aplicadas, sua gradação e classificação, as circunstâncias atenuantes e agravantes, o processo administrativo e os recursos a ele inerentes, previsão normativa da autoridade competente para ação da fiscalização. Também deverá prever e regulamentar o valor das multas, podendo ser discriminadas as infrações na sua lei ou conter a previsão de utilização do decreto, isto é, a lei municipal pode discriminar cada infração ou fazer referência ao decreto estadual ou federal.

Ainda com relação à fiscalização, cabe ressaltar que a Constituição Federal de 1988 atribuiu competência comum à União, Estados, DF e Municípios para realizar a fiscalização ambiental, como consequência lógica e necessária do dever de proteção ambiental. Ademais, o município é o ente mais próximo da vida cotidiana e dos problemas da comunidade e, portanto, pode atuar com mais celeridade para solucionar os problemas. Mas para isso precisa estar devidamente estruturado com equipe técnica, servidores concursados e equipamentos para bem cumprir essa responsabilidade. A fiscalização é atividade típica de poder de polícia e indelegável.

A LC nº 140/2011 elenca, em seu art. 17, os critérios para exercício dessa competência comum, sendo claro que todos os entes da Federação permanecem com a obrigação de realizar a fiscalização ambiental. Vejamos as hipóteses elencadas a partir da interpretação desse dispositivo, quais sejam: a) atividades não licenciáveis; b) atividades não licenciadas, mas licenciáveis e c) atividades licenciadas/autorizadas.

No primeiro caso, relacionado às atividades ou empreendimentos não licenciáveis, o entendimento é o de que os entes da Federação têm a competência comum de fiscalizá-los, não só podem como devem fiscalizar. É o exemplo da pesca com bomba, que não é regularizável. Nesse caso, se dois autos de infração forem lavrados por órgãos diferentes, prevalece o que foi lavrado primeiro.

Na segunda hipótese de atividades não licenciadas, mas licenciáveis, por uma interpretação sistêmica, tomando como base a Constituição Federal de 1988, entende-se também que todos os entes da Federação não apenas podem, como devem fiscalizar. No caso de serem lavrados dois autos de infração por entes diferentes para o mesmo empreendimento ou atividade, prevalece o que primeiro foi expedido, cujos atos instrutórios já estejam em estágio mais avançado de desenvolvimento. Alerta-se que não se considera razoável a interpretação de que quem deve fiscalizar é o órgão competente para o licenciamento, pois o empreendimento não está licenciado.

Nesses casos, fica bastante prejudicada a informação se o empreendimento já foi licenciado, pela ausência em grande parte dos municípios do Sistema de Informações Ambientais, o que impacta também diretamente na transparência da gestão ambiental.

Na terceira hipótese, a competência para fiscalizar as atividades ou empreendimentos licenciados é comum, podendo ser realizada por qualquer ente da Federação. O fato de um órgão licenciar um empreendimento não afasta a competência dos demais para fiscalizar e adotar as medidas pertinentes para os danos identificados, de acordo com o §3º do art. 17. Até porque o meio ambiente é um bem comum, devendo todos atuar na proteção dele. Em caso de dois ou mais autos de infração aplicados à mesma atividade ou empreendimento, prevalece o auto do ente licenciador, conforme previsão do *caput* do art. 17.

O instrumento de fiscalização é de tamanha relevância e será mais bem detalhado no artigo "A Importância da Fiscalização Ambiental: Potencialidades, Desafios e Perspectivas", no capítulo terceiro deste livro.

Por fim, observa-se que de acordo com os dados levantados e apresentados nos artigos desta obra que tratam do Programa Município Ecolegal, da análise da CEAT a partir do Programa FPI e do Diagnóstico feito pela equipe de consultoria da FLORAM em 54 municípios da Bacia do São Francisco, a maioria expressiva dos municípios não realiza a fiscalização ambiental, e muitos dos que realizam não estão observando os procedimentos para tanto.

1.3.6 Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos da política ambiental. Tem por objetivo desempenhar o papel de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade. Constitui-se numa sequência definida de atos administrativos, consubstanciada nos princípios constitucionais do devido processo legal e da participação popular, que objetiva avaliar, dentro

de um determinado caso concreto, a pertinência e viabilidade ambiental, a realização de obras e serviços potencialmente impactantes ao meio ambiente. É instrumento com caráter preventivo e de controle, onde se estabelecem as regras e condições para que o empreendimento possa ocorrer, caso seja autorizada a sua implantação.

A decisão final da administração reveste-se de caráter discricionário *sui generis*, à medida que o cumprimento dos requisitos legais, pura e simplesmente, não obriga a administração a conceder a licença, visto que esta poderá negá-la com base em critérios de potencial impacto ao meio ambiente, aqui compreendido em suas diversas dimensões cultural, paisagística, histórica, arqueológica, social, e não apenas ao meio ambiente natural, de acordo com entendimento acima consignado. Dessa maneira, compreendendo o Órgão Ambiental que os impactos sociais e ao meio biótico negativos, por exemplo, são significativamente superiores aos impactos positivos, deverá ter como decisão a não concessão da licença prévia, que é a que atesta a viabilidade ambiental.

Mais ainda, o Conselho Municipal de Meio Ambiente precisa deliberar sobre a concessão da licença, de modo a ampliar os olhares e compreensões sobre os reais impactos do empreendimento, bem como a intenção coletiva de suportar os riscos.

Como sabido, a LC nº 140/2011, em seu art. 9º, XIV, *a*, estabeleceu que as tipologias dos empreendimentos e atividades de impacto local serão definidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Assim, o município deverá observar as definições estabelecidas pelo Colegiado Estadual para o licenciamento ambiental constantes do Anexo Único da Resolução CEPRAM nº 4.327/2013, não obstante, possa dispor de forma mais protetiva sobre os portes e potencial poluidor das tipologias de impacto local, dentro do âmbito de sua competência. Essa previsão está expressa nos termos do art. 14, conforme abaixo transcrito:

> Art. 14 - Os Municípios poderão estabelecer portes mais protetivos para o licenciamento de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, daqueles definidos pelo CEPRAM, desde que observadas as tipologias identificadas, como de impacto ambiental local.

Com a LC nº 140/2011, os requisitos expostos para o município exercer o licenciamento ambiental são possuir Conselho Municipal de Meio Ambiente e Órgão Ambiental Capacitado.

O Conselho de Meio Ambiente precisa ser ativo e deliberativo sobre as licenças ambientais. O Órgão Ambiental Capacitado deverá possuir técnicos em número suficiente para a demanda do município, atendendo ao previsto no tópico específico. Caso um dos dois requisitos não existam, não poderá o município licenciar e deverá ser feito o licenciamento ambiental pelo órgão estadual através da competência supletiva.

Importa dizer ainda que o licenciamento ambiental é ato de poder de polícia, indelegável, continuado, a ser exercido por profissionais habilitados concursados, do quadro, ou em consórcios ou em termo de cooperação, a partir das demandas do município, devendo possuir profissionais do meio físico, biótico e socioeconômico. Não é possível que o licenciamento seja exercido por equipe comissionada, ou contratada ou de consultoria apenas.

Caso o município não possua os requisitos para o licenciamento ambiental, deverá abster-se de licenciar e comunicar a sua não capacidade para que a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e o órgão ambiental estadual realizem supletivamente o licenciamento ambiental. O que não é permitido é que o município realize o licenciamento sem esses requisitos sob pena de ser responsabilizado pelos danos advindos, bem como de outros desdobramentos. Esses aspectos serão tratados em artigo específico nesta obra "As Responsabilidades Legais e suas consequências administrativas, civis e criminais no Licenciamento Ambiental".

Ressalte-se também que determinados procedimentos do licenciamento ambiental no âmbito municipal necessitam, de acordo com o caso concreto, da autorização de órgãos ambientais dos demais entes federativos, em razão das respectivas competências previstas em lei, a exemplo da supressão de vegetação, à outorga de água, anuência prévia, quando for o caso, a Certidão de Conformidade Ambiental, além de escuta da Fundação Palmares, FUNAI, nas hipóteses de comunidades tradicionais, dentre outros, como atos associados ao licenciamento.

No que se refere a possíveis impactos a afetarem os povos e comunidades tradicionais, torna-se indispensável a observância da Convenção 169 da OIT que determina o conhecimento prévio e informado desses povos. Aliás, é fundamental que, no curso do licenciamento ambiental, sejam identificados os grupos sociais afetados e sempre procurar envolvê-los em todo o processo, assegurando a sua participação, os seus territórios e os seus modos tradicionais.

Conforme dados levantados e apresentados nos artigos deste livro que tratam do Programa Município Ecolegal, da análise da CEAT a partir do Programa FPI e do diagnóstico feito pela equipe de consultoria da FLORAM em 54 municípios da Bacia do São Francisco, observa-se que a maioria dos municípios realiza o licenciamento ambiental, mas não está observando os requisitos para tanto.

Pela importância do assunto, o tema sobre Licenciamento Ambiental será abordado em vários artigos no capítulo terceiro deste livro, aprofundando sua temática.

1.3.7 Educação Ambiental

Para bem desenvolver a sua função de tutela ambiental, o Sistema Municipal de Meio Ambiente deverá buscar a mudança de cultura e de valores da sociedade, de modo que consiga refletir a sua responsabilidade nas diversas atividades do cotidiano.

Desse modo, para bem realizar a gestão ambiental municipal é indispensável existir ações efetivas, permanentes e continuadas de educação ambiental.

É preciso que o município implemente o quanto previsto na Lei n° 9.795/1999 e na Lei Estadual n° 12.056/2011, no âmbito formal e não formal.

A educação ambiental precisará acontecer de forma transversal nas diversas escolas, nos projetos político-pedagógicos, em todas as disciplinas, para todos os níveis de ensino, durante todo o ano, com formação continuada envolvendo todo o corpo docente.

Mas não é só. A educação ambiental precisa ocorrer para toda a população de modo a permitir a compreensão e análise crítica dos diversos impactos negativos ao ambiente e das consequências das escolhas para a vida em sociedade.

A educação ambiental é de vital importância para que se desenvolva uma mudança de cenário na proteção ambiental e está sendo tratada de maneira aprofundada no capítulo segundo, que trata exclusivamente do município e dessa educação - um espaço próprio para a transformação de saberes, olhares e práticas cuidadoras do ambiente e que, acima de tudo, estimulem a cidadania ambiental.

1.4 Conclusão

São notórias as dificuldades para uma proteção ambiental efetiva e concreta, onde o Estado possa exercer as suas funções de comando e controle, sendo complexa a realidade diante de tamanhas desigualdades, de conflitos de interesses e de constantes ameaças e danos cotidianos ao ecossistema e aos modos de vida tradicionais, em razão do modelo de produção.

Mais difícil ainda essa tarefa quando se constata, nas diversas instâncias do Poder Público, em especial no município, a quantidade insuficiente de técnicos para desenvolverem suas funções, a falta de recursos financeiros, os problemas de alternância de gestão, dentre outros tantos obstáculos para essa tarefa.

Com a constitucionalização do ambiente tornou-se, uma obrigação legal a estruturação dos entes da Federação para a proteção ambiental, não havendo qualquer motivo aceitável para negar a assunção dessa responsabilidade. Destaca-se o município como ente fundamental nesse contexto, a partir da LC n° 140/2011 que aparece com deveres bastante sólidos e congruentes com a realidade.

A concretização desse dever ocorrerá de maneira mais eficiente na medida em que o Sistema Municipal de Meio Ambiente seja estruturado observando todos os seus pilares.

Tanto maior será o êxito dessa proteção ambiental quanto maior for a capacidade de envolver a sociedade de modo a compartilhar as responsabilidades na adoção das medidas e na tomada de decisão, destacando-se o Conselho Municipal de Meio Ambiente como essencial para ser o espaço permanente dessa participação cidadã.

Os desafios são imensos, mas as potencialidades dos municípios (por estarem próximos das populações, por sentirem diretamente os efeitos dos impactos ao ambiente e por serem mais conhecedores dos seus povos e dos seus bens naturais a serem protegidos) demonstram que apenas com o engajamento dos municípios será possível desenhar outro quadro para o estado e para o país.

Não há como voltar. É um caminho sem volta. O desafio da proteção ambiental precisa ser superado com a proteção acontecendo de baixo para cima, a partir do protagonismo dos municípios e da participação cidadã ambiental no espaço local.

Referências

ACSELRAD, Henri. **As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais.** In: _____. Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, Fundação Henrique Boll, 2004.

BULLARD, Robert D. **Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality.** Boulder: San Francisco: Oxford: Westview, 1994.

_____. **Enfrentando o racismo ambiental no século XXI.** In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto. Justiça Ambiental e Cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

FARIAS, Talden Queiroz. **O Conceito Jurídico de Meio Ambiente.** Disponível em: <www.ambitojuridico.com.br>. Acesso em: 20 dez. 2017.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos.** São Paulo: Atlas, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável.** 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1999.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

KHOURY, Luciana. **Improbidade Administrativa Ambiental.** In: OLIVEIRA, Alexandre Albagli; FARIAS, Cristiano Chaves de; GHIGNONE, Luciano Taques (Orgs.). Estudos sobre Improbidade Administrativa: em Homenagem ao Professor J. J. Calmon de Passos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 231-244.

LEITE, José Rubens Morato (Coord.). **Dano Ambiental na Sociedade de Risco.** São Paulo: Saraiva, 2012.

LEROY, Jean Pierre. **Mercado ou Bens Comuns? O papel dos povos indígenas, comunidades tradicionais e setores do campesinato diante da crise ambiental.** Rio de Janeiro: Fase, 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PACHECO, Tânia. **Racismo Ambiental: expropriação do território e negação da cidadania.** CADERNO SRH, Série Água e Ambiente, Justiça Pelas Águas: Enfrentamento ao Racismo Ambiental. Salvador: Gráfica Santa Helena, 2008.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em Face do Dano Ambiental.** São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

RIBEIRO, Carolina Silva; OLIVEIRA, Gilca Garcia de. **Poder político e propriedade da terra no território do Velho Chico, Bahia.** Rev. Bras. Ciênc. Polít. [on-line]. 2015, n. 17, p. 179-207. ISSN 0103-3352. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220151707> Acesso em 15 set. 2015.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da; SANTANA FILHO, D. M. **Justiça Ambiental das Águas e Racismo Ambiental.** CADERNO SRH, Série Água e Ambiente, Justiça Pelas Águas: Enfrentamento ao Racismo Ambiental. Salvador: Gráfica Santa Helena, 2008.

ROCHA, Julio Cesar de Sá da; SERRA, Ordep (Orgs.). **Direito Ambiental, conflitos socioambientais e comunidades tradicionais.** Salvador: Editora EDUFBA, 2015.

SOARES, Inês Virgínia Prado; CUREAU, Sandra (Orgs.). **Bens Culturais e Direitos Humanos.** São Paulo: Edições Sesc, 2015.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental: as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

ZHOURI, Andrea. **Justiça Ambiental, Diversidade Cultural e Accountability. Desafios para a governança ambiental.** Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS, v. 23, n. 68, out. 2008.

O Papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente – o desafio da proteção ambiental

Isabel Cristina Ligeiro

1.5 Breves comentários: Conselhos – da participação popular à participação social na gestão pública municipal descentralizada

Em uma perspectiva histórica, os Conselhos emergem do avanço da participação popular. No cenário brasileiro do século XX, segundo Gohn (2001), podia-se diferenciar três tipos de Conselhos: os criados pelo próprio Poder Público Executivo para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares; os populares, construídos pelos movimentos populares ou setores organizados da sociedade civil em suas relações de negociações com o Poder Público; e os institucionalizados, com possibilidade de participar da gestão dos negócios públicos, criados por leis originárias do Poder Legislativo, surgidos após pressões e demandas da sociedade civil.

Como consequência direta do Estado Democrático de Direito traçado pela CF de 1988, Gohn também nos diz que, nos anos 90, ocorreu um novo paradigma na gestão dos bens públicos. Participação comunitária e participação popular cederam lugar a duas novas denominações: *participação cidadã e participação social*. O conceito de participação cidadã ampliou o próprio conceito de cidadania numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo-se à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público.

A participação, pela nova ordem constitucional, passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada desde a formulação tanto ao longo da implementação de uma política pública, culminando-se, assim, o controle social.

Nestes termos, as políticas públicas, como atividades típicas do Estado Democrático de Direito, têm como consequência direta a necessidade de participação social em sua efetivação.

No mesmo giro, Vieira e Abreu [2010] dizem que a CF de 1988 passou a tratar da *administração do novo serviço público,* o qual está pautado em um estado ativador, no poder local, na participação da sociedade, no capital social, na democracia, na cidadania, na transparência e na coprodução do bem público, ou seja, é aquela

administração que o próprio texto constitucional proclama, uma sociedade que deve trabalhar com o Estado para chegar ao mesmo objetivo que é produzir a coisa pública. Os autores citam como exemplo o *caput* do art. 225 da CF de 1988, que diz:

> Todos tem 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.

Além disto, não se pode esquecer de que, antes da promulgação da CF de 1988, o país tinha uma estrutura administrativa fortemente centralizada, os municípios em quase todo o país eram organizados a partir de leis orgânicas elaboradas pelos legislativos estaduais. Com a CF de 1988 ocorreu uma profunda mudança do ponto de vista da descentralização e do fortalecimento institucional do município. A Carta da República criou condições para que os municípios pudessem inovar e avançar em diversos aspectos democratizadores. Eles ganharam autonomia, puderam auto-organizar-se, criar sua própria lei orgânica. Assim elevado à condição de ente federado, *ex vi* dos arts. 1º e 18, passou a deter iniciativa e liberdade na formulação de políticas e na implementação de programas na área social, tanto quanto formular suas políticas públicas de gestão ambiental, detendo competência comum para licenciar os empreendimentos de impacto local e fiscalizá-los, com amparo do art. 23 da CF de 1988.

Com efeito, no espaço do município se torna mais fácil garantir a participação de cidadãos e cidadãs nas decisões, colocando em prática o princípio de que as pessoas devem compartilhar com o Estado a responsabilidade pela conservação do meio ambiente, garantindo transparência nas ações por meio do controle social, com especial destaque às associações representativas do município.

O município é a célula da nação onde ocorrem os eventos econômicos e sociais. É o local em que a sociedade sofre diretamente as consequências das intervenções. A proximidade com as áreas onde ocorrem os eventos econômicos e socioambientais possibilita uma maior facilidade ao Poder Público local de avaliar a evolução dos impactos ambientais ocasionados pelas atividades e serviços.

Destarte, vários dispositivos de caráter constitucional determinam a participação da comunidade na gestão pública local, como o art. 29, XII, da CF de 1988:

> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

> [...]
> XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Tanto quanto, o art. 64 da Constituição Estadual da Bahia, ao tratar "Da Participação Popular na Administração Municipal":

> Art. 64. Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.
> Parágrafo único - A participação referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por:
> I - meanismos de exercício da soberania popular;
> II - mecanismos de participação na administração municipal e de controle dos seus atos.

Com esta síntese histórica, pode-se afirmar que a CF de 1988 resgatou o Estado Democrático de Direito e deu enfoque a dois princípios na estrutura e no funcionamento das políticas públicas, quais sejam: a descentralização e a participação. Através da descentralização elevou-se o município à condição de ente federado e, como tal, de fonte de iniciativa e liberdade na formulação de políticas e na implementação de programas na área social. Com a bandeira da participação, evidencia-se a sociedade como corresponsável pela gestão pública numa nova relação Estado-sociedade. A participação deve ser vista e entendida como um avanço da cidadania, uma vez que a sociedade somente poderá participar de qualquer processo decisório caso esteja organizada, a exemplo dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente.

1.6 Da obrigatoriedade da formação e da efetividade dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente

Com a publicação da LC n° 140/2011, que regulamentou o art. 23 da CF de 1988, o qual trata da competência comum dos entes federados, tornou-se indiscutível a obrigatoriedade da formação e da efetividade dos Conselhos de Meio Ambiente, como conselhos institucionalizados, posto que são criados por lei, para possibilitar à sociedade a participação na gestão ambiental.

Ademais, como bem exposto no fôlder do Programa Município Ecolegal do Ministério Público Estadual da Bahia, com a LC n° 140/2011, ficou ainda mais delineada a competência do ente municipal na tutela do meio ambiente, tornando clara a sua responsabilidade na implantação de uma política de meio ambiente participativa e sistêmica, com a inclusão dos agentes da sociedade no planejamento das ações ambientais, a partir de um conselho de meio ambiente ativo, na atuação efetiva dos órgãos municipais para a fiscalização e proteção dos seus recursos ambientais e, caso venha licenciar, que obedeça a todas as exigências legais de precaução.

Com efeito, a LC n° 140/2011, em seu art. 5º estabelece que o órgão ambiental capacitado e o conselho de meio ambiente são órgãos imprescindíveis à estrutura da administração pública ambiental e a correspondente prestação de serviços públicos ambientais de forma participativa.

> Art. 5° O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

A Lei Complementar também diz que a ausência de um destes órgãos no Município ensejará a Competência Supletiva do Estado na ação administrativa do licenciamento e da autorização ambiental.

> Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:
> II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação;

Nestes termos, o Conselho Municipal de Meio Ambiente, como órgão corresponsável pela gestão pública ambiental, incorpora princípios constitucionais de equidade no exercício do Controle Social, com vistas a administrar conflitos e construir uma proposta de gestão que esteja em acordo com os interesses ambientais, sociais e econômicos.

1.7 Aspectos relevantes sobre a formação do Conselho Municipal de Meio Ambiente

1.7.1 Mobilização Social

O município que ainda não constituiu o seu Conselho Municipal de Meio Ambiente deve envolver a comunidade e debater os seus termos de criação. É importante que

tenha espaço para conversar sobre o porquê da existência do Conselho e o papel que este exercerá na gestão ambiental municipal. Esse momento é importante também para identificar os atores interessados em integrar o órgão colegiado.

1.7.2 Previsão Legal

O município, como ente federado, tem autonomia para definir a composição do Conselho através de representantes legítimos de todos os segmentos da sociedade local, interessados na qualidade ambiental e no desenvolvimento ecologicamente sustentável. Nestes termos, a lei da Política Municipal de Meio Ambiente - PMMA, ao definir a composição do Conselho (titulares e suplentes), deverá observar a paridade entre os segmentos e a participação social, e de acordo com a realidade local o órgão colegiado poderá ser tripartite, com inclusão do setor econômico. Não há limite legal para o número máximo de representações. No tocante à sociedade civil, a lei deverá respeitar a autonomia deste segmento no processo de escolha de seus representantes. No tocante ao Poder Público, dentre suas representações, observamos ser indispensável, além da Secretaria de Meio Ambiente, a participação da Secretaria Municipal de Educação.

Embora seja uma questão controversa, tem-se o entendimento de que não cabe a representação dos Poderes Legislativo e/ou Judiciário nos Conselhos de Meio Ambiente, uma vez que os Conselhos são uma instância de deliberação ligada à estrutura do Poder Executivo. Desse modo, essa não observância poderia ferir o preceito constitucional que estabelece a independência e harmonia dos Poderes e o controle dos atos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo.

Contudo, há que salientar que o Poder Legislativo detém um importante papel na gestão ambiental municipal ao discutir e aprovar a Política Municipal de Meio Ambiente, como também acompanhar a sua implementação como fiscal do Poder Executivo.

Desnecessário comentar que a paridade adequada é aquela que resguarda a isonomia e igualdade de tratamento entre os segmentos membros do Conselho, de forma que estejam efetivamente assegurados a autonomia, o controle e a participação social, como mandam a Constituição Federal e Estadual.

Como exemplo de isonomia, pode-se citar como exemplo a obrigatoriedade do Poder Público Municipal, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, de custear as despesas de transporte, alimentação e hospedagem, para os membros da sociedade civil que residam na área rural do município, se preciso for.

No tocante à estruturação do órgão colegiado, a PMMA deverá prever os cargos de sua Diretoria (presidente e vice, secretário e tesoureiro) e/ou definir as instâncias (Plenário, Presidência, Secretaria Executiva). Em qualquer das hipóteses, a lei deverá prever as Câmaras Técnicas para assessoramento ao Plenário, bem como o prazo de mandato, pois não é admissível um mandato por prazo indeterminado e a previsão de quem presidirá o Conselho, saliente-se que não há proibição legal de que o presidente seja eleito entre os membros titulares do Colegiado.

1.7.3 Dos Poderes e Competências do Conselho

Para o exercício do seu poder-dever deverá ter previsto em lei: o caráter consultivo, normativo, deliberativo e recursal. Em seu caráter consultivo, manifesta-se como um espaço próprio e especializado para a construção de debates e de conhecimento sobre o meio ambiente local; em seu caráter normativo e deliberativo, virá expedir resoluções ambientais, decidirá situações genéricas das mais variadas, estabelecendo normas e diretrizes na gestão ambiental municipal e deliberando sobre as licenças ambientais; como órgão recursal, compete-lhe exercer a instância recursal das decisões das penalidades administrativas decorrentes da atuação fiscalizatória do Órgão Ambiental.

Nestes termos, deverão estar asseguradas, dentre outras, as seguintes competências:

- estabelecer bases normativas da Política Municipal do Meio Ambiente para a gestão, controle e proteção da qualidade ambiental e fiscalizar o seu cumprimento;
- deliberar e analisar as licenças ambientais de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- propor a criação de normas legais, bem como a adequação e regulamentação de padrões e normas municipais, estaduais e federais;
- aprovar e acompanhar projetos, programas, ações e atividades a serem financiadas com recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente;
- decidir, em caráter recursal, como última instância administrativa, sobre as penalidades administrativas impostas (advertências, multas, suspensão e embargo de atividades poluidoras e outras penalidades previstas na lei municipal);
- promover a educação ambiental;
- elaborar e alterar o seu Regimento Interno.

Compreende-se que, dentro do poder deliberativo de um Conselho de Meio Ambiente, há que estar prevista a sua participação na tomada de decisão nos processos de licenciamento ambiental, como manifestação do seu Controle Social e sob os fundamentos de índole constitucional.

Primeiramente, pela vontade do citado art. 225 da CF de 1988 que impõe ao Poder Público a tutela do patrimônio ambiental e, igualmente, incumbe à coletividade o direito-dever de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Por sua vez, a interpretação sistêmica da LC n° 140/2011 assegura a mensagem legal da participação do Conselho de Meio Ambiente no processo decisório do licenciamento ambiental, ao estabelecer no seu art. 5º, tanto quanto no art. 15, II, que o Conselho de Meio Ambiente é um órgão indispensável à estruturação do sistema de gestão local.

Interessante ainda observar que a LC n° 140/2011 previu como um dos objetivos fundamentais de todas as quatro esferas de governo proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; art. 3º, I, *in verbis:*

> Art. 3° Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:
> I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

Segundo Amado (2014), a *democracia* na gestão ambiental é concretizada em várias passagens da legislação ambiental, sendo imprescindível inserir a população nos processos decisórios ambientais.

Portanto, nos termos do art. 225 da CF de 1988 e ainda pelos preceitos da LC n° 140/2011, a presença da coletividade nos Conselhos de Meio Ambiente tem por desígnio a proteção e igualmente a tutela dos bens ambientais.

Reitera-se que o Controle Social (CGU, 2009) é:

> a capacidade que tem a sociedade organizada de atuar nas políticas públicas, em conjunto com o Estado, para estabelecer suas necessidades, interesses e controlar a execução destas políticas [...].

Num giro conclusivo, o controle social e a participação da sociedade são imprescindíveis nos processos decisórios de licenciamento, haja vista que sem participação social corre-se o risco de encontrar soluções tecnicamente perfeitas, mas que não se aplicam à vida das comunidades e das pessoas envolvidas ou que não sejam considerados aspectos socioambientais para prevenir possíveis prejuízos ao patrimônio natural, social e cultural.

Mais relevante ainda pensar que os impactos advindos de um determinado empreendimento serão suportados por toda a coletividade e não apenas pelo Poder Público que concedeu a referida licença, sendo mais do que necessário criar consensos sociais sobre a implementação ou não de qualquer atividade que seja implementada. É o momento de o licenciamento ambiental partilhar as dúvidas, as incertezas, dialogar sobre os diversos olhares sobre os impactos para que também se pactue se a sociedade está disposta ou não de suportar os impactos e os riscos que são trazidos com cada empreendimento.

1.7.4 Nomeação dos conselheiros e das conselheiras

Cabe ao Poder Executivo Municipal observar os procedimentos para a nomeação e posse para investidura dos integrantes do Conselho e de seus respectivos suplentes, à sua função pública. Ao chefe do Executivo incumbe-se a expedição do Decreto de Nomeação, cuja data de publicação fixa-se no início do mandato dos membros do colegiado.

Assim, em não havendo a publicação do Decreto de Nomeação, tornam-se nulos todos os atos deliberados pelo colegiado, na temerária hipótese da não nomeação dos conselheiros.

Certamente a nomeação ocorrerá após a eleição dos representantes da sociedade civil entre os seus pares e da designação dos representantes do Poder Público.

1.7.5 Elaboração e aprovação do Regimento Interno

Depois de empossados, os conselheiros discutem e aprovam o Regimento Interno. Trata-se de um instrumento obrigatório que, de acordo com a lei, vai normatizar o funcionamento, a estrutura do órgão (de acordo com a previsão legal), os procedimentos internos, quórum de votação, direitos e deveres dos conselheiros, procedimentos do processo eleitoral e outros aspectos desta natureza. A sua publicidade deve se dar por Resolução do próprio Conselho com ampla publicidade.

1.8 Aspectos Relevantes sobre a Efetividade do Conselho Municipal de Meio Ambiente

A atuação do Conselho Municipal manifesta-se diante do exercício seus poderes e competências primordiais, como comentado.

Ocorre, porém, que não raramente os Conselhos de Meio Ambiente são formados, sem que lhes seja conferido uma orientação satisfatória, para uma atuação condizente com exercício do seu dever-poder. As pessoas querem participar, mas precisam entender a razão de sua participação, e de qual maneira sua participação poderá ser mais efetiva para interferir em acontecimentos socioambientais e, como tal, nos processos que atingem suas vidas e de sua comunidade.

Neste particular, Bobbio *et al* (1991) dizem que o termo participação se acomoda também a diferentes interpretações, já que se pode participar ou tomar parte nalguma coisa, de modo bem diferente, desde a condição de simples expectador mais ou menos marginal à de protagonista de destaque.

Torna-se urgente, portanto, capacitar e orientar os conselheiros para que possam em sua função pública exercer um papel responsável e solidário, de maneira aplicada e de acordo com as respectivas atribuições previstas em lei.

Para tanto, o Conselho Municipal, para que cumpra o seu dever-poder como um órgão ativo da gestão municipal, deve ter definido um calendário de reuniões ordinárias mensais e também ter a previsão de reuniões extraordinárias. Além disto, o Conselho deverá receber suporte técnico e administrativo a ser prestado pelo Executivo Municipal a fim de assegurar a realização das reuniões mensais e sistemáticas e os procedimentos para a publicidade de suas atividades (atas) e de suas deliberações (resoluções). Cabe, assim, ao Executivo municipal colocar em prática as decisões do Conselho para que este se torne um efetivo instrumento de promoção de qualidade ambiental no município.

No tocante às deliberações de um colegiado, há que ressaltar que estas exigem procedimentos claros e seguros para a sua validade, sob pena de eivar de vícios a decisão tomada.

Assim, no caso da deliberação do Colegiado sobre determinado processo de licenciamento ou quaisquer outros de sua atribuição, a referida análise deve ter um rito, com procedimentos normatizados, evitando-se, assim, que as deliberações sejam apenas decorrentes de uma discussão oral, sem conhecimento integral dos documentos pertinentes, para que não sejam temerárias as respectivas deliberações.

Para a discussão e deliberação de um processo de licenciamento, bem como processos recursais e normativos, o Órgão Ambiental deverá dar condições para que os conselheiros detenham o conhecimento integral do processo.

Entende-se que a deliberação do colegiado é um ato administrativo, uma vez que tem por fim imediato *adquirir*, *resguardar*, *transferir*, *modificar*, *extinguir e declarar direitos*, *ou impor obrigações aos administrados ou a si própria*. Seu exame exige competência, finalidade, forma, motivo e objetivo, com implicações no procedimento administrativo em análise.

Observe-se, ainda, que o Conselho Municipal de Meio Ambiente não é um órgão criado para realizar vistorias com o objetivo de autuar infrações ambientais. Desta forma, não cabe ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e aos seus membros o papel de fiscal. Um órgão colegiado não tem a função de proceder à fiscalização direta. Essa atribuição de fiscalizar as atividades poluidoras é do órgão ambiental competente, ou seja, cabe a ele: receber e apurar denúncias, lavrar autos e infração, elaborar pareceres e relatórios técnicos, montar processos administrativos para subsidiar as decisões do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Assim sendo, compete ao Conselho, em caráter recursal, deliberar sobre a aplicação de advertências, multas, suspensão e embargo de atividades poluidoras e outras penalidades previstas na lei municipal realizadas pelo órgão ambiental.

Saliente-se também que o Conselho Municipal de Meio Ambiente não é um órgão que possui o poder de legislar. Neste sentido, ele não deve ser visto como concorrente da Câmara de Vereadores. Somente os vereadores podem deliberar sobre matéria de lei. O Conselho Municipal de Meio Ambiente deve-se ater a elaborar resoluções e procedimentos que detalhem leis ambientais aprovadas no município ou normas de sua atribuição.

Os Conselheiros Municipais de Meio Ambiente são pessoas que agem de forma voluntária em benefício da melhoria da qualidade de vida e, portanto, não recebem pagamento pelos serviços prestados, desenvolvendo uma atividade pública, não são prestadores de serviços à Prefeitura. Os conselheiros, sejam eles representantes da sociedade civil, do setor econômico ou do Poder Público, por exercerem atividade pública, são considerados agentes públicos e respondem por seus atos não apenas administrativamente, mas também penalmente, nos termos dos arts. 1º, 2º e 4º da Lei nº 8.429/1992, Lei da Improbidade Administrativa.

1.9 Conclusão

De todo o exposto, está demonstrado que os municípios podem e devem agir propositivamente. Os gestores públicos municipais precisam colocar este tema na sua pauta, para o exercício da competência constitucional atribuída aos municípios.

O equilíbrio ambiental exige interação e compromisso com a questão ambiental, sendo que o município é o espaço em que as degradações ocorrem, motivo pelo qual os gestores públicos, os cidadãos e cidadãs, individual e coletivamente, precisam ser sujeitos ativos da formulação de uma política ambiental efetiva.

A institucionalização do Sistema Municipal de Meio Ambiente - SISMUMA dá peso ao município como interlocutor qualificado junto às outras esferas do Poder Público, reafirma sua autonomia política e contribui para a necessária descentralização da gestão ambiental. Afinal, o Estado brasileiro não é aquela estrutura hierárquica em que o município ocupa o último degrau. Ao contrário, significa que Estados, Municípios e Distrito Federal são sujeitos ativos da União, isto é, são os atores do pacto federativo (MILARÉ, 1999) e igualmente responsáveis pela tutela do meio ambiente.

Referências

AMADO, Frederico. **Direito Ambiental Esquematizado.** 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia.** Salvador: Assembleia Legislativa, 1989.

_____. Sismuma: **O Papel do Município e a Importância do Conselho de Meio Ambiente – CT SISMUMA - CEAMA/MP.** Salvador, 2013.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, H.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora da UNB, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.** Diário Oficial, Brasília, 3. jun. 1992.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Diário Oficial, Brasília, 9. dez. 2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais. Caderno de Formação Volume 2. **Como estruturar o Sistema Municipal de Meio Ambiente.** Brasília: MMA, 2006.

CGU. **I Seminário Nacional de Controle Social.** Realizado em Brasília entre os dias 25 e 27 de setembro de 2009, por iniciativa da Controladoria-Geral da União.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

LIGEIRO, Isabel. **Município: Repartição de Competência, Limites do Poder Partilhado.** Belo Horizonte: IETEC - Instituto de Educação Tecnológica, 2002.

MILARÉ, Édis. **Sistema Municipal do Meio Ambiente - SISMUMA: instrumentos legais e econômicos.** Revista de Direito Ambiental, n. 14, p. 38, abr./jun. 1999.

VIEIRA, Ricardo Stanziola; VIEIRA, Rejane Esther; ABREU, Sabrina de. **Políticas Públicas e Administração Pública Democrática e Participativa no Brasil: Uma Análise Socioambiental à Luz da Constituição Brasileira de 1988.** Disponível em: <https://www.administradores.com.br/producaoacademica/politicas-publicas-e--administracao-publica-democratica/783/download/>. Acesso em: 1º out. 2015.

1.10 A competência municipal na proteção dos direitos culturais

Com efeito, os direitos culturais são direitos fundamentais. Segundo José Melo Alexandrino (2011, p. 23) "um direito fundamental pode, pois, definir-se como uma situação jurídica das pessoas perante os poderes públicos consagrada na Constituição". Mais que isso: os direitos fundamentais "desenham respostas a necessidades fundamentais e constantes do ser humano, relativas às esferas da existência, autonomia e poder" (ALEXANDRINO, 2011, p. 24).

Nesta linha de corte, poder-se-ia pontuar sejam então os direitos culturais aquela parcela dos direitos fundamentais que tocam garantir ao particular ou grupo de particulares a fruição do bem da cultura, esta, por sua vez, entendida em sua **tríplice dimensão simbólica** (pois é inerente aos seres humanos a produção de símbolos, linguagens, valores, referências e modos de fazer os mais diversos), **cidadã** (os direitos culturais integram os direitos humanos garantidores da dignidade da pessoa humana) e **econômica** (a cultura é um ativo econômico importante dentro das sociedades contemporâneas e pode ser usada como fator relevante para a sustentabilidade das comunidades).

Em apertada síntese, os direitos culturais englobam o direito à identidade e à diversidade culturais, o direito à participação cultural, o direito à livre criação, o direito ao livre acesso aos bens culturais, os direitos autorais e o direito ao patrimônio cultural.

Em razão de sua fundamentalidade, o Poder Público tem, para com os direitos culturais, deveres estatais concernentes em garantir a proteção e salvaguarda do patrimônio cultural da nação. Segundo o art. 23, incisos III e IV, da CF de 1988, constitui uma competência comum da União, dos Estados e dos Municípios:

> proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos e impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural.

Nesta seara, vale ainda invocar o art. 30, inciso IX, da CF de 1988, o qual aduz que a atividade do município para a proteção do patrimônio histórico-cultural local deve observar tanto as ações quanto as legislações federal e estadual. Deste dispositivo se extrai que o município deve atuar na defesa de seu patrimônio cultural, em consonância com as ações dos outros entes federativos. Isto no que toca à competência executiva (fiscalizadora, preventiva e sancionadora).

Já no que concerne à competência legislativa, em que pese a literalidade do art. 24, VII, da CF de 1988, o município pode, sim, legislar acerca do patrimônio cultural local (nos precisos termos do art. 30, inciso I, em uma interpretação sistêmica da Carta Magna), não descuidando que a competência legislativa aqui é concorrente/suplementar, isto é, à União cabe fixar regras gerais sobre a matéria, cabendo plenamente aos Estados legislar em caso de vazios normativos da União, bem assim legislar complementando a legislação federal a bem de seus interesses regionais. Quer num quer noutro caso, pode o município conformar a legislação vigente para dispor de normas que não sejam de interesse estritamente local.

Paralelo a estes deveres estatais, o parágrafo 1º do art. 216 da CF de 1988 também impõe à sociedade em geral o dever de colaboração no sentido da proteção do patrimônio cultural brasileiro, donde se extrai que o ordenamento estabelece entre atores e agentes variados uma verdadeira rede de competências múltiplas a bem do pleno exercício dos direitos culturais, sendo então curial a construção de um *modus operandi* para que esta rede atue de modo coordenado e eficiente.

Este *modus operandi* se traduz, precisamente, no Sistema Nacional de Cultura - SNC, do qual os Sistemas Municipais de Cultura constituem partes nada negligenciáveis.

1.11 O Sistema Nacional de Cultura

O Dicionário Houaiss (2009, p. 1.753) traz algumas definições de sistema como sendo a "inter-relação das partes, elementos ou unidades que fazem funcionar uma estrutura organizada" como também o "arrolamento de unidades e combinação de meios e processos que visem à produção de certo resultado".

Tais conceitos são bem interessantes por trazerem em seu bojo a ideia de que um sistema é formado por partes (geralmente autônomas) que se põem em marcha e em diálogo (concatenado entre si) a fim de se chegar ao atingimento de um objetivo final. Vale observar que um sistema acaba sendo maior que a mera soma de suas partes integrantes em virtude da própria sinergia gerada pelas partes que lhe compõem.

Esta é precisamente a maior virtude de se trabalhar em uma rede integrada de atores que visam a um mesmo fim, ou seja, no nosso caso específico, dentro de um sistema concebido para construir políticas de cultura que assegurem a efetividade dos direitos culturais enquanto direitos fundamentais.

Neste sentido, Alexandre Barbalho (*apud* PRAGMACIO, 2012, p.12) já pontuava que "a política cultural é o pensamento de estratégia e (enquanto) a gestão cuida de sua execução, apesar de esta gestão também ser pensada pela política". Noutras palavras, a política cultural é a visão estratégica do gestor público quando escolhe, dentro um leque de possibilidades a seu dispor e dentro da concepção sua e da sociedade que o cerca sobre o que vem a ser a própria cultura, qual a colmatação que vai dar às representações simbólicas da população. Agora, no fito de atingir esta visão/meta estratégica, o administrador vai se valer de mecanismos de gestão (i.e., órgãos administrativos erigidos para fazerem a máquina funcionar a bem daquela política pública). Isto - o pensamento de estratégia e a gestão na área da cultura - é justamente o que se denomina sistema de cultura.

Desde sempre, tomando como referência as experiências de certa forma exitosa do Sistema Único de Saúde, com seu Conselho próprio e suas pactuações a três níveis de governo, o Ministério da Cultura há mais de uma década tem tentado transladar tal modelo para o setor da cultura.

Neste esforço, vem articulando-se com o Congresso Nacional no sentido de aprovação de um marco regulatório para a cultura, a respeito do qual destacamos a PEC nº 150/2003 (no sentido de garantir uma rubrica orçamentária específica para a cultura, em moldes parecidos com o que já ocorre com a educação e a saúde), o Plano Nacional de Cultura – PNC (Lei Federal nº 12.343/2010) e, por fim, a aprovação relativamente recente da EC nº 71/2012, que fez incluir o art. 216-A na CF de 1988 para instaurar o Sistema Nacional de Cultura.

Conforme dispõe o art. 216-A, da CF de 1988, o Sistema Nacional de Cultura:

> institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo como objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

Desta definição trazida pelo dispositivo constitucional se percebe de logo a ideia norteadora do sistema de cultura, que é ser este processo (essa cadeia de elos, essa rede numa interconexão íntima) de cuidado das políticas públicas de cultura formuladas por cada um e entre a União, Estados e Municípios, além da

sociedade civil. Tal processo, se de fato for operado de modo dinâmico, garantirá políticas públicas participativas e com possibilidade real de construir bases estruturantes que assegurem sua permanência apesar das idiossincrasias e casuísmos dos ocupantes ocasionais do Poder constituído.

E mais: o objetivo do sistema de cultura não é outro senão pavilhar a construção do desenvolvimento do indivíduo e da nação de modo que, ao final e ao cabo, as noções de identidade, pertencimento e diversidade culturais tenham sido ao mesmo tempo um importante ativo deste desenvolvimento, mas também um *plus* que se adquire ao final deste.

Para tanto, o Sistema Nacional de Cultura deve estar *"organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa"*, regendo-se pelos seguintes princípios: diversidade das expressões culturais; universalização do acesso aos bens e serviços culturais; transversalidade das políticas culturais; fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; complementariedade nos papéis dos agentes culturais; integração e interação na execução das políticas, programas e projetos e ações desenvolvidos; transparência e compartilhamento de informações; democratização dos processos decisórios com participação e controle social; descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações; ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

Bem entendido, o sistema de cultura deve ter seu funcionamento pautado em três eixos:

a) a diversidade cultural, a universalidade no acesso aos bens culturais e a transversalidade das ações devem ser a pedra de toque do sistema. Não por outra razão, o fomento também é reputado um princípio do sistema, na medida em que o estímulo à produção (de multiculturas, já que vivemos no contexto da diversidade) e à circulação de conhecimentos e de produtos culturais ativa a universalidade da cultura.

Ainda, considerando que o objetivo maior do sistema é assegurar o desenvolvimento pessoal e socioeconômico com pleno exercício dos direitos culturais, as políticas de cultura devem se propor uma transversalidade de ações com outros setores do governo tais como saúde, educação, desporto, assistência social, geração de emprego e renda etc.

b) o modo como os agentes (públicos e privados) do sistema devem se portar entre si: cada um é autônomo, embora devam aprender a trabalhar em rede, de modo complementar, isto é, com divisão de tarefas. Neste contexto, é salutar que

as políticas de cada ente federado possam "conversar" com a do outro, pois isto propicia a otimização dos resultados e uma melhor eficiência no uso dos recursos públicos. Os agentes civis não estão subordinados aos agentes públicos, sendo, ao contrário, verdadeiros parceiros, executores e público-alvo das ações e programas;

c) as informações e os recursos disponíveis para as políticas públicas hão de ser acessíveis e debatidas por todos em igualdade de condições, desde o momento da decisão da construção do programa ou ação até durante sua execução e ao final dela. Donde as dificuldades orçamentárias que embaraçam a política de cultura devem ser conhecidas pela sociedade, por ela debatida e também combatida, inclusive no âmbito da feitura do orçamento público.

Ademais, para que este funcionamento concatenado do Sistema Nacional de Cultura não ficasse muito "solto", o parágrafo 2º do art. 216-A da CF de 1988 já trouxe uma previsão para sua estruturação. Assim, foram concebidos nove componentes como integrantes do sistema nacional, a saber:

a) órgãos gestores de cultura;

b) conselhos de política cultural;

c) conferências de cultura;

d) comissões intergestores;

e) planos de cultura;

f) sistemas de financiamento à cultura;

g) sistemas de informação e indicadores culturais;

h) programas na formação na área de cultura;

i) sistemas setoriais de cultura.

A grosso modo, melhor se pode compreender estes nove componentes do sistema de cultura se os agruparmos nos seguintes quatro subgrupos, de acordo com sua função principal respectiva, a saber:

1) Coordenação: é o componente responsável pela execução propriamente dita do sistema. Refere-se aos órgãos gestores de cultura.

2) Instâncias de articulação, pactuação e deliberação: são os componentes responsáveis pela construção da rede compartilhada da própria política de cultura. Nestes grupos situam-se os conselhos de política cultural, as conferências de cultura e as comissões intergestores.

3) Instrumentos da gestão: são os marcos regulatórios sobre os quais a gestão vai organizar suas ações. Aqui destacam-se os planos de cultura (o marco regulatório, por excelência), além dos sistemas de informação e indicadores culturais. Como

não há ação governamental efetiva sem recurso público, neste subgrupo também estão inclusos os sistemas de financiamento à cultura. Também aqui se incluem os programas de formação na área de cultura, na medida em que investir na formação de gestores culturais retroalimenta o sistema, aperfeiçoando a gestão.

4) Sistemas setoriais de cultura: são os equipamentos ou serviços públicos de cultura (ex.: os museus, as bibliotecas públicas, os órgãos de defesa do patrimônio cultural, dentre outros).

Finalmente, na medida em que as comissões intergestores são componentes do Sistema Nacional de Cultura – e sendo as comissões intergestores *"instâncias de negociação e operacionalização"* da rede, quer tripartite (União/Estado/Município), quer bipartite (União/Estado; União/Município; Estado/Município) – e tendo em vista os princípios regentes do próprio sistema nacional (acima já expostos, dentre os quais destacamos a cooperação, integração e interação dos entes federados), é forçoso concluir, numa interpretação sistêmica, que os sistemas estadual e municipal de cultura sejam também componentes do Sistema Nacional de Cultura.

1.12 O Sistema Municipal de Cultura

Bem entendido, o Sistema Municipal de Cultura - SMC versa a respeito da política cultural e da gestão da cultura dentro do âmbito do município. É importante pontuar que a EC nº 71/2012, em respeito ao pacto federativo, não estabeleceu um modo fixo de expressão concreta do SMC. Neste sentido, o parágrafo 4º do art. 216-A da CF de 1988 deixou claro que "os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus respectivos sistemas de cultura em leis próprias".

Entretanto, ainda partindo da ideia de marcos regulatórios, o Ministério da Cultura apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de Regulamentação do Sistema Nacional de Cultura. Vale destacar que este Projeto de Lei é a pedra de toque para a nossa proposta de construção do SMC, uma vez que representa a consolidação de reflexões do Ministério da Cultura sobre o tema, sem malferir a autonomia do ente federativo, mas respeitando o "espírito" do art. 216-A da CF de 1988.

Com efeito, o art. 20 do Projeto de Lei de Regulamentação estabelece ao município apenas cinco componentes obrigatórios, quais sejam:

1) Secretaria Municipal de Cultura ou órgão equivalente;

2) Conselho Municipal de Política Cultural;

3) Conferência Municipal de Cultura;

4) Plano Municipal;

5) Sistema Municipal de Financiamento à Cultura.

Tal modelo (de cinco componentes), acredita-se, leva em conta as capacidades técnicas e financeiras geralmente mais modestas dos municípios para dar conta de suas políticas públicas, em geral. De fato, por mais próspero que seja, deve ficar bastante complicado a um município trabalhar em rede articulada com os governos federal e estadual, sem ao menos possuir um plano de cultura e um conselho próprio (para deliberar de modo participativo sobre esta política, como exigido pela ordem constitucional). Outrossim, como poderá este município receber recursos específicos (públicos e privados) sem um mecanismo mínimo de captação? Por fim, há de haver alguém dentro da estrutura organizacional daquela municipalidade para orquestrar todo este funcionamento da máquina pública e seu diálogo com a rede.

Lado outro, exigir que um pequeno município tenha programas de capacitação em cultura ou um sistema profissional de dados sobre cultura ou, por exemplo, que inaugure um museu, poderia significar um total engessamento do sistema. Neste ponto, acerta o referido Projeto de Lei quando propõe sejam considerados componentes opcionais do SMC: a) os Sistemas de Informações e Indicadores Culturais; b) Programas de Formação na Área da Cultura; c) Sistemas Setoriais de Cultura.

Neste ponto, sugere-se que os componentes opcionais sejam objeto de pactuação com os Governos Federal e Estadual dentro das comissões intergestores, ou seja, que à União ou ao Estado repouse, por exemplo, a competência para propor programas de capacitação dos agentes culturais ou de mapeamento das atividades de cultura bem como que arquem com os custos de interiorização de museus, cineclubes e outros equipamentos relevantes.

A seguir, trata-se ao pormenor sobre cada um dos componentes obrigatórios:

a) Secretaria Municipal de Cultura ou órgão equivalente

Como dito alhures, é o órgão dentro da estrutura da Administração Pública Municipal responsável pela gestão da cultura. Como modelo ideal, propõe-se um órgão autônomo específico e destacado dentro da estrutura organizacional da Prefeitura, ou seja, uma Secretaria de governo ou Fundação. Isto garante não somente o empoderamento dos funcionários públicos que trabalham no setor, como também mais recursos e independência nas ações.

Não obstante, sabe-se que não é a realidade da grande maioria dos municípios, que geralmente têm a pasta da cultura atrelada à outra Secretaria principal. Aqui, embora não se seja de todo contrário a tal possibilidade, recomenda-se com veemência que a pasta da cultura esteja administrativamente separada da de Educação, uma vez que esta possui recursos muito próprios e com regras específicas (Fundef ou Fundeb, no caso da Bahia), e isto acaba por, na prática, sacrificar as políticas culturais por mais que estas possam ser pensadas dentro da perspectiva da transversalidade.

Note-se que a Meta 37 do Plano Nacional de Cultura[1] almeja a instalação, até 2020, de uma Secretaria de Cultura exclusiva em todas as capitais dos estados e em todos os municípios brasileiros com população igual ou maior que 500 mil habitantes.

Seja como for, prefere-se, em caso de impossibilidade fática de uma Secretaria de Cultura, a criação de uma Diretoria de Cultura vinculada à Secretaria de Turismo ou Secretaria de Emprego e Renda. Nos municípios onde o turismo seja um vetor importante, nada obsta possa haver uma Secretaria de Turismo e Cultura (pois tal solução talvez consiga comprometer o secretário da pasta) e, dentro dela, por exemplo, uma Diretoria de Patrimônio, para garantir uma visão especialista na proteção deste setor.

Frise-se que uma das funções principais deste órgão executivo é a gestão do Fundo de Cultura. Outra é dar início aos processos de articulação e deliberação, convocando as conferências municipais e organizando a eleição do Conselho de Cultura. Por fim, o órgão executivo representa o município nas pactuações com outros entes federados.

Por fim, no que concerne à nomenclatura, tendo em vista o uso da expressão *"órgão equivalente"*, prefere-se chamar este órgão executivo simplesmente de *"dirigente"* por acreditar que o termo melhor corresponda ao gênero, conglobando tanto secretário, quanto diretor, superintendente, presidente de fundação etc. Neste sentido, a Lei Orgânica da Cultura do Estado da Bahia, Lei nº 12.365/2011, é bastante feliz quando cria, como um dos seus componentes do Sistema Estadual de Cultura da Bahia, o Fórum de Dirigentes Municipais de Cultura[2].

---

1 A Meta 37 do Plano Nacional de Cultura do Ministério da Cultura dispõe que 100% das Unidades da Federação (UF) e 20% dos municípios, sendo 100% das capitais e 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes, devem contar com Secretarias de Cultura exclusivas instaladas.

2 Há quem problematize e veja no Fórum de Dirigentes um concorrente das comissões intergestores. Assim não pensamos: enquanto as comissões intergestores são instâncias concretas de pactuação (sendo os convênios seus instrumentos, por excelência) entre Estado X Municípios, o Fórum de Dirigentes Municipais é um espaço de discussão e proposição de atuação conjunta dos dirigentes de todos os municípios integrantes do sistema.

b) Conselho Municipal de Cultura

Este é, sem sombra de dúvida, o mais relevante dos componentes do sistema de cultura. O Conselho de Cultura é a mais lídima tradução do modelo de democracia participativa em oposição ao modelo de democracia representativa.

Vale explicar: a democracia representativa é aquela em que os cidadãos nada mais fazem do que, de anos em anos, a cada eleição, escolherem seus governantes, mas dando a estes uma verdadeira "carta branca" para decidirem o destino dos governados. É por isso, por exemplo, que promessas eleitorais podem ser francamente descumpridas sem possibilidade de sanção ou mesmo destituição do político eleito.

Não por outra razão, alerta Max Weber (*apud* VIEIRA, p. 29-30) que, na democracia representativa, "o representante é señor investido por seus eleitores, e não um servidor deles".

Por seu turno, na democracia participativa, o cidadão possui canais de participação mais efetivos, de modo que a sua vontade em determinadas questões pode de fato fazer diferença. São mecanismos da democracia participativa, dentre outros, os plebiscitos, os referendos e os conselhos de direitos.

Neste contexto, a função precípua do Conselho de Cultura é discutir e elaborar a política cultural do município. Para tanto, o conselho é um órgão com poderes opinativos e também propositivos. Diz-se *consultivo* o Conselho que se constitui num foro de debate institucional da política pública. Desse modo, as conclusões a que chega constituem indicativos de atuação política, mas não vinculam o Chefe do Poder Executivo, considerado o hierarca maior num regime presidencialista puro. Na prática, contudo, estas decisões e entendimentos tomados pelo conselho consultivo acabam vinculando moralmente o Administrador Público, o qual juridicamente pode se opor às proposições do conselho, desde que fundamentadamente.

Assim, por exemplo, um conselho consultivo não detém a palavra final sobre tombamentos e registros, já que seu posicionamento deve ser ratificado pelo chefe do Poder Executivo. Ainda num contexto de conselho consultivo, este pode, no entanto, em caráter de instância final, determinar diretrizes gerais para a política e a gestão de cultura do ente federado.

Por outro lado, num conselho *deliberativo*, a palavra final acerca da política cultural e mesmo de alguns atos administrativos (ex.: tombamentos e registros) cabe ao órgão coletivo, o qual também tem um papel de destaque na elaboração da proposta orçamentária para a área da cultura.

Em levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, no ano de 2006, 17% dos municípios brasileiros possuíam conselhos de cultura, num total de 648. Destes, 13,4% dos conselhos tinham caráter consultivo; 11,9% caráter deliberativo, 9,7% caráter fiscalizador e 7,5% caráter normativo (CARTILHA "CONSELHOS DE CULTURA", p. 11).

Digno de registro que, quer num quer noutro modelo de conselho, a ele compete, além do estabelecimento de diretrizes gerais da política e da gestão culturais, a aprovação e fiscalização da execução do Plano Municipal de Cultura como também a fiscalização da utilização dos recursos do Fundo Municipal de Cultura. Estas são as três outras funções primordiais de um conselho de cultura.

Para que de fato a feitura da política cultural leve em consideração a opinião de toda a sociedade, os conselhos devem ser ao menos paritários, isto é, possuir uma composição equânime entre os membros da sociedade civil e do governo. Vale destacar o caso da Bahia, cujo Conselho de Cultura estabelece um número maior de membros da sociedade civil. Isto é permitido, embora o contrário (supremacia numérica de membros do poder público) implique, em nosso entender, malferimento dos princípios democráticos, da supremacia popular e do pluralismo político, nos precisos termos do art. 1º, inciso V c/c parágrafo único da CF de 1988.

Ainda segundo o IBGE, em 2006, 10,6% dos conselhos municipais tinham uma composição paritária. Importante salientar que não existe lei fixando um número mínimo de membros do conselho, cujo quantitativo deve variar de acordo com a realidade sociocultural de cada município. Igualmente, embora um número grande de membros possa conferir maior pluralidade ao conselho, defende-se que a realidade e a capacidade de efetividade de cada municipalidade seja levada em conta, de nada adiantando termos um número muito grande de conselheiros se isto de fato puder implicar dificuldades na hora de indicação de nomes (tanto no quadro do governo quanto na sociedade civil) ou concretas dificuldades financeiras para assegurar a participação de todos os membros nas suas sessões plenárias e de suas comissões permanente e temáticas (CARTILHA "CONSELHOS DE CULTURA", p. 12).

Assim, acredita-se que um número mínimo de seis conselheiros, num município de porte sabidamente diminuto, seja uma boa sugestão. Não obstante, o número de dez conselheiros, talvez seja o ideal para cidades pequenas na medida em que este quantitativo dá conta tanto da diversidade cultural do município quanto da eficiência administrativa a fim de pôr o conselho em marcha.

Por fim, quanto à composição, além dos representantes do Poder Executivo (tanto do órgão diretamente responsável pela pasta da cultura e do órgão de defesa do patrimônio cultural, se houver, como das pastas transversais como

a da Educação ou do Turismo e do Desporto), recomenda-se um representante da Câmara de Vereadores, pois este pode ser útil na articulação legislativa com a Câmara, além de conferir ainda maior legitimidade democrática ao conselho.

Quanto à sociedade civil, recomenda-se, a bem do princípio da diversidade, sejam escolhidos representantes não apenas oriundos da classe artística propriamente dita como também dos movimentos identitários e dos territórios (as culturas populares, as comunidades tradicionais bem como os distritos e as localidades relevantes) e, por fim, de organizações não governamentais cujos objetivos tenham interface com a defesa do patrimônio cultural.

Neste contexto, não se pode olvidar de que é importante a construção de uma cultura de conselhos de cultura. Noutras palavras, é importante alertar que podem ser comuns, no início da implantação do conselho, ruídos de comunicação entre integrantes de setores da sociedade tradicionalmente excluídos (e que passam a ganhar assento no conselho) e o Poder Público. Isto de certa forma é o esperado e pode ser contornado aos poucos tanto com a habilidade de gestão do Dirigente da Cultura como, em casos mais extremados, com a intervenção do Ministério Público, a fim de assegurar de fato os canais de participação e o controle social das políticas públicas.

Cabe pontuar, por fim, que a escolha dos representantes da sociedade civil se faz de modo democrático, sendo o comum sua eleição durante as Conferências Municipais de Cultura.

c) Conferências Municipais de Cultura

Conferência Municipal de Cultura é a instância maior de articulação social e política na área cultural a nível local. Ela é, em verdade, um grande fórum para o debate da política e da gestão da cultura ou, consoante o *art. 25 da* Lei nº 12.365/2011, a conferência é *"uma instância de estímulo, indução e mobilização"*. Deve ser periódica, convocada pelo Poder Executivo – e, em caso de omissão, pelo Poder Legislativo –, devendo contar com a ampla participação da sociedade civil e do Poder Público.

Bem entendido, a Conferência Municipal de Cultura é uma ampla reunião, que pode assumir o formato de audiência pública, simpósio, seminário ou equivalente. Sua principal função é fazer uma análise da conjuntura cultural do município, isto é, discutir sua condição atual, entendendo as dificuldades e os desafios e, por fim, apontar alguns caminhos. Estes caminhos, então, assumem o aspecto formal de propostas de diretrizes para serem incluídas no Plano Municipal de Cultura.

Como é uma instância de articulação e deve contar com a participação ampla da sociedade, defende-se que, na prática, a Conferência possa servir de inventário (sucinto) dos agentes culturais que atuam no município, haja vista que o componente de Sistemas de Informações e Indicadores Culturais não é obrigatório no âmbito do SMC. Desse modo, ao final do encontro, convém a compilação das fichas de inscrição dos participantes da conferência, ao que sugerimos que estas fichas contemplem não somente uma qualificação completa do agente cultural, como também a descrição da setorial em que atua e um breve currículo de atividades desempenhadas.

Outrossim, a Conferência Municipal é um valioso instrumento para dar início à implantação do sistema municipal como um todo, na medida em que sua convocação (com ampla divulgação) pode servir para não apenas explicar à sociedade no que consiste o sistema municipal, como também já indicar os futuros conselheiros.

No que concerne à temporalidade das conferências, seria recomendável que estas acompanhem as conferências estadual e nacional. No entanto, em municípios de porte modesto, uma boa alternativa seria a realização de conferências intermunicipais ou ao menos a participação efetiva do município nas conferências territoriais, a bem de minimizar custos ao tempo de garantir o não esvaziamento desta instância.

Cumpre pontuar que, da forma como é feita hoje, as conferências são instâncias graduais que se iniciam no âmbito municipal (primeira etapa preparatória) e se encerram com a realização da Conferência Nacional de Cultura. Via de regra, é o Ministério da Cultura quem propõe um grande tema a ser debatido por todo o país e publica um regulamento com a previsão de datas para a ocorrência das conferências municipais, territoriais, estaduais e setoriais[3].

Dentro do município ocorre, então, a conferência municipal onde se debate, com as especificidades da realidade local, o grande tema proposto pelo Ministério da Cultura. Ao final, são eleitos delegados (representantes) com direito a voto nas conferências estaduais, onde, por sua vez, são escolhidos os delegados que participarão da Conferência Nacional.

Eis, em breves linhas, o formato das conferências de cultura. Se por um lado este formato (em que o Ministério da Cultura é quem propõe previamente um tema) pode ser criticado por limitar o espectro do debate, por outro não deixa de gerar produtivos efeitos colaterais, uma vez que possibilita o encontro dos agentes de cultura em níveis regional e nacional, do que sempre poderá resultar na criação de outros espaços de articulação e grupos de trabalho. Destarte, acredita-se que as conferências de cultura constituam um inegável *locus* de legitimação social para a construção das políticas públicas sobre cultura.

---

3 As conferências setoriais dizem respeito a setores específicos da cultura, tais como museus, bibliotecas, audiovisual, dança, artes cênicas etc...

d) Plano Municipal de Cultura

O plano de cultura é o principal instrumento da gestão da cultura. Ele nada mais é do que um documento formal que expressa o planejamento da atuação do município a médio e longo prazos. Não deixamos de apontar que o plano de cultura, ao lado do conselho de cultura, como os dois principais componentes de todo o sistema de cultura. Enquanto o conselho de cultura representa as forças sociais que pensam e atuam na cultura, o plano é a orientação das ações que serão implementadas dentro do município.

O plano é considerado o principal instrumento da gestão da cultura porque, em geral, ele é pensado num prazo de dez anos, ou seja, ele atravessa mais de dois mandatos políticos, de modo que pode evitar que mudanças nos rumos partidários impliquem descontinuidade das políticas públicas consideradas estruturantes.

Tomando por base o método utilizado tanto pelo governo federal quanto pelo Estado da Bahia, pode-se dizer que um plano de cultura é organizado tendo em vista as seguintes partes: diagnóstico, princípios, diretrizes, objetivos, metas e ações.

O diagnóstico nada mais é do que uma análise dos indicadores culturais da localidade, isto é, ele traz um balanço da situação atual da arte e da cultura, os agentes de cultura existentes, as dificuldades e as potencialidades para que os direitos culturais possam ter pleno exercício e serem, desse modo, efetivos.

Para uma feitura escorreita do diagnóstico, convém situar o município dentro da sua região macroeconômica, avaliar o seu índice de desenvolvimento humano - IDH, sua taxa de analfabetismo, dentre outros. À falta do componente de sistema de informações e indicadores culturais, recomendamos o uso dos dados estatísticos do IBGE e a requisição de informações sobre a realidade cultural do município que porventura possam constar dos acervos da Secretaria Estadual de Cultura, das atas das últimas conferências estaduais ou territoriais e das universidades próximas.

Vale a pena especular acerca da existência ou não na cidade de equipamentos públicos (tais como bibliotecas e museus), da eventual aptidão para o turismo cultural, sobre a cadeia produtiva local e de que modo ela pode ser inserida na economia criativa, além de listar as principais referências de patrimônio cultural local, tanto material (as edificações, o patrimônio sacro etc.) quanto imaterial (os modos de fazer, as comunidades tradicionais como indígenas, quilombolas etc.). Igualmente, é salutar saber quais são os objetivos, as metas e os programas-chave nos níveis federal e estadual, pois isto pode não apenas ajudar na sua definição propriamente dita, como implicar possível fonte de recurso para as ações locais.

Seja como for, quanto mais preciso for o diagnóstico, maior a possibilidade de construção de um plano exequível.

Por seu turno, os princípios são os valores regentes do plano municipal, ou grosso modo, aqueles ideais aos quais devemos recorrer quando estivermos perdidos ou nos sentindo em dúvida se nossa atuação está seguindo a trilha correta.

Como exemplos de princípios, pode-se citar alguns dos doze princípios do Sistema Nacional de Cultura, a saber: a liberdade de expressão, a diversidade cultural, a responsabilidade socioambiental e o respeito aos direitos humanos.

Já as diretrizes são as linhas mestras de orientação do plano, tomadas partindo-se dos seus princípios. Noutras palavras, as diretrizes são o norte geral e maior que devem guiar o plano e representam compromissos da política cultural. Como exemplo, citamos, a partir dos princípios da diversidade cultural e da responsabilidade socioambiental, as seguintes diretrizes: assegurar a livre expressão de todas as manifestações culturais sem preconceito de qualquer natureza e promover o desenvolvimento sustentável.

Por sua vez, os objetivos são os resultados gerais que se pretende alcançar ao longo e ao final da vigência do plano. São os "resultados esperados" ou as "metas objetivas", no sentido de que esboçam os fins daquela política cultural que é lançada no plano, mas ainda sem quantificar os resultados. Para definir bem quais são os objetivos, cumpre fazer a seguinte pergunta: "*Diante da situação atual (positiva/negativa) da cultura do município, para onde se espera chegar ao final deste plano?*".

Seguem alguns exemplos de objetivos, extraídos do Plano Nacional da Cultura: reconhecer os saberes, conhecimentos e expressões tradicionais e os direitos de seus detentores; universalizar o acesso à arte e à cultura; estimular a presença da arte e da cultura no ambiente educacional; desenvolver a economia da cultura, o mercado interno e o consumo cultural.

Uma nota: é bastante fácil confundir as diretrizes com os objetivos. Para um melhor desembaraço, sugerimos partir da definição dos princípios para os objetivos, sem grande celeuma.

Por fim, tendo em vista os objetivos, parte-se para a definição das metas e das ações. Por um lado, as metas (ou "metas subjetivas") são os resultados concretos esperados ao final do plano. Devem, portanto, ser quantificadas. Exemplo: entregar uma biblioteca pública e uma sala de projeção audiovisual; promover x tombamentos e y registros; realizar dois encontros de cantadores etc.

Impende registrar que o Plano Nacional de Cultura tem 53 metas, várias delas que dependem de pactuação com os governos municipais. Destarte, sugere-se inserir no plano municipal boa parte das metas esboçadas a nível federal e estadual, pois assim é quase certo ao município buscar auxílio externo. Citamos como exemplo as seguintes metas nacionais: 100% das escolas públicas de educação básica terem a disciplina Arte no currículo escolar regular (Meta 12); 15 mil pontos

de cultura em funcionamento distribuídos entre o governo federal, os estaduais e todos os municípios que tiverem aderido ao Sistema Nacional (Meta 23); 100% das cidades com ao menos uma biblioteca pública em funcionamento (Meta 32).

Note-se que, para o atingimento das metas, é curial o estabelecimento de estratégias (isto é, o "método para se chegar lá") e ações (as ideias para os projetos de governo).

Eis um bom exemplo de estratégia e sua respectiva ação:

> Incentivo à criação de desenvolvimento sustentável e solidário que reduzam a desigualdade regional e ampliem a diversidade cultural (estratégia); Estimular micros, pequenos e médios empreendedores culturais. (ação).

Bem entendido, a estratégia e a ação propostas acima se relacionam com o objetivo de "desenvolver a economia da cultura, o mercado interno e o consumo cultural", e podem ser traduzidas, por exemplo, nas seguintes metas: "criar uma linha de crédito especial para empreendedores culturais com juros mais baixos" e "realizar duas grandes feiras bianuais de artesanato da região".

Outrossim, caso já haja suficiente amadurecimento, o plano poderá, em lugar de algumas ações, já lançar alguns programas, que nada mais são do que projetos institucionalizados de ações, a exemplo do "Programa ICMS Cultural" ou "Sua Nota é um Show". Entretanto, frisa-se que não é obrigação do plano municipal já descrever programas específicos, na medida em que tais programas serão elaborados pela Administração Pública, ao longo do seu mandato eletivo, tendo como referência as ações constantes no plano.

Finalmente, o plano municipal deve tratar do sistema de financiamento de suas ações (isto é, indicar como haverá recursos para bancá-las), notadamente dotação própria, instituição de um fundo de cultura, participação em editais, estabelecimento de convênios com instituições públicas ou privadas etc...

Também deve o plano trazer em seu bojo mecanismos de acompanhamento e revisão. Observe-se que um plano não é um marco peremptório que engesse a Administração Pública, admitindo revisões que importem em adequações pontuais a bem de seus próprios objetivos. Em geral, costuma-se prever uma grande discussão e revisão do plano que podem ocorrer no âmbito de uma conferência municipal de cultura após, por exemplo, cinco anos de vigência do plano ou mesmo a revisão bianual/trianual dos planos setoriais.

Por oportuno, a depender da complexidade do município, faculta-se a construção de planos setoriais próprios, como, por exemplo, no âmbito federal, o Plano Nacional do Livro e Leitura - PNL, o Plano Nacional Setorial de Museus - PNSM, o Plano Setorial para as Culturas Populares - PSCP e o Plano Setorial para as Culturas Indígenas - PSCI.

Por sua vez, no âmbito do Estado da Bahia, já se encontra em vigor o Plano Estadual do Livro e Leitura - PELL-BA.

De tudo quanto exposto, pontua-se que, se bem elaborado, desde o momento de seu diagnóstico até o estabelecimento dos seus objetivos, metas e ações, aliado a um mecanismo efetivo de controle social (donde a importância dos conselhos municipais), o plano de cultura servirá como o timoneiro valioso para a garantia dos direitos culturais da população em geral e na cidade como um todo.

e) Fundo Municipal de Cultura

O fundo municipal de cultura é um fundo especial, isto é, um fundo criado especialmente para atender a um propósito específico. No caso da Bahia, as despesas do fundo municipal de cultura estão vinculadas ao custeio de ações na área da cultura.

Justamente por esta vinculação de despesas, os fundos especiais têm se tornado uma forma muito importante de o Poder Público arcar com suas demandas, especialmente diante do quadro de grandes dificuldades orçamentárias dos municípios que muitas das vezes mal têm condições de suplementar (efetuar suas contrapartidas) em programas dos governos federal e estadual ou, quando têm tais recursos, não possuem a devida sensibilidade para investir em cultura, acreditando que mais vale efetuar ações visualmente mais impactantes (a fim de angariar votos).

Aliás, tal concepção de cultura (atrelada apenas às belas-artes quando não apenas à promoção de festas e eventos) é muito pobre, haja vista que mais e mais se tem discutido o valor da chamada economia criativa, isto é, como a cultura pode agregar valor à cadeia produtiva de comunidades tradicionais, propiciando que elas gerem produtos comercializáveis até mesmo voltados para o mercado internacional.

Retomando, um fundo é um instrumento de financiamento de ações, programas e projetos específicos, pois através dele é possível cooptar aportes financeiros os mais variados.

Com efeito, o fundo municipal de cultura não é o único meio de financiamento da cultura, na medida em que existem outras formas de fomento, tais como o orçamento público, o incentivo fiscal e o investimento. Em apertada síntese, o orçamento público é o uso de aporte do próprio município. O incentivo é uma espécie de isenção fiscal de impostos para empresas que resolverem investir em projetos culturais, enquanto na modalidade de investimento, o município empresta dinheiro (crédito financeiro) para empresas que gerem produtos culturais comercializáveis.

No entanto, o fundo é a modalidade de fomento mais eficiente, na medida em que, com a constituição de um fundo, o próprio município se compromete a injetar recursos, podendo também vincular determinadas taxas e multas para o fundo, sem embargo de aportes oriundos dos outros entes federados (que o fazem fundo a fundo), além de aporte das entidades e empresas privadas e de cidadãos. Vale ainda mencionar que a maior parte dos projetos feitos em parceria com a União e os Estados costumam ocorrer fundo a fundo, daí a importância da sua criação.

Outra diferença relevante entre as modalidades orçamento e fundo é que os recursos orçamentários vêm de uma conta única do município (a mesma que arca com despesas as mais diversas como, por exemplo, assistência social, desporto etc...), enquanto a modalidade fundo exige uma conta bancária diferenciada.

O fundo de cultura deve ainda ser instituído por lei e geralmente é regulamentado pelo prefeito, devendo obedecer aos ditames da Lei nº 4.230/1964. Em sua regulamentação, é fundamental que preveja:

a) quem será o executor do fundo (usualmente o dirigente da Cultura, ou seja, o órgão municipal responsável pela pasta tal como o secretário de Cultura ou o diretor de Cultura do município);

b) a especificação das fontes de receitas (por exemplo, dotação orçamentária própria, doações de terceiros, multas etc) e como poderão ser aplicadas (que tipo exatamente de ações, projetos e programas poderão ser custeados com os recursos do fundo);

c) mecanismos de fiscalização (que geralmente cabe aos Conselhos Municipais de Cultura) e controle (tais como o plano de aplicação – onde se lançam as origens dos recursos que ingressaram bem como onde serão aplicados – e a prestação de contas, que serão enviadas ao Tribunal de Contas dos Municípios com as demais prestações de contas municipais).

Impende ainda destacar que embora seja um fundo especial, com suas despesas vinculadas à cultura, a constituição do fundo municipal de cultura não impede que a Administração Pública financie de outras formas a política cultural local. Bem entendido, o orçamento público deve ser usado para o custeio da máquina do órgão de cultura (pessoal, material de consumo, ações permanentes do governo tais como garantir a infraestrutura das conferências municipais e a manutenção dos equipamentos culturais (exs.: bibliotecas, centros de cultura etc.), enquanto o fundo deve ser usado para custeio de projetos e programas culturais.

Por fim, alguns municípios de grande porte possuem dois fundos especiais distintos, a saber: o Fundo Municipal de Cultura – FMC propriamente dito e o Fundo Municipal de Proteção ao Patrimônio Cultural - FUMPAC. Enquanto o FUMPAC tem como finalidade custear programas de promoção e preservação do patrimônio cultural (por exemplo, restauro em bens tombados), o FMC é mais amplo, visando a arcar com ações de cultura em sua acepção mais lata (exs.: realização de exposições artísticas, reforma de centros culturais, apoio a culturas populares e identitárias etc.).

Por ser um fundo com um espectro mais amplo – que pode inclusive arcar com a promoção e preservação do patrimônio cultural –, defende-se a instituição do FMC em primeiro lugar e só muito pontualmente a criação do FUMPAC, a depender do porte e da vocação do município para o turismo cultural.

1.13 Como implantar o Sistema Municipal de Cultura

Não existe uma fórmula pronta para a implantação do Sistema Municipal de Cultura, estando cada município totalmente livre para implantá-lo da forma que bem entende, desde que siga os ditames da sua lei própria que instituiu o Sistema Municipal de Cultura. Via de regra, o processo costuma ser iniciado mediante a adesão formal ao Sistema Nacional de Cultura, com a assinatura do Acordo de Cooperação Federativa entre o Ministério da Cultura e o município.

A assinatura deste Acordo de Cooperação Federativa é bastante ágil, podendo ser feita pela internet. Após a publicação do Acordo no Diário Oficial da União, o município tem prazo de trinta dias para indicar ao Ministério da Cultura o nome do servidor responsável pelo acompanhamento do Acordo e sessenta dias para enviar ao Ministério da Cultura um plano de trabalho (de implantação do SMC).

Em geral, os municípios de grande porte bem como as capitais costumam contratar uma consultoria particular para auxiliá-los neste processo, desde a promulgação da lei geral do sistema, passando pela construção do plano municipal até a criação do fundo municipal de cultura. Pensando, no entanto, na dura realidade dos pequenos municípios (carentes não apenas de recursos financeiros como também de pessoal qualificado), propõe-se abaixo os seguintes passos para implantação do SMC:

Primeiramente, deve ser promulgada a lei própria que institua o sistema municipal de cultura, pois ela será o marco regulatório tanto da implantação quanto da implementação do SMC, garantindo também a sua continuidade. Esta lei deve fazer previsão dos cinco componentes obrigatórios do SMC. Se o município for mesmo muito modesto, sugere-se aqui que esta lei contemple alguns instrumentos de proteção do patrimônio cultural, tal como o tombamento, o registro e o inventário[4].

---

4 Grosso modo, o tombamento é a forma de acautelamento próprio para o patrimônio cultural material (exs.: obras de arte e edificações), enquanto o registro é próprio para o patrimônio imaterial (modos de fazer e criar, os ofícios, as celebrações, etc.). Já o inventário é um tipo de acautelamento mais sucinto onde se faz um elenco de bens móveis e imóveis de valor cultural para serem ou não oportunamente objeto de um acautelamento mais aprofundado (como o tombamento). Segundo a lei de proteção do patrimônio do Estado da Bahia (LE no. 8.895/2003), o que distingue o tombamento do inventário é que para o primeiro se exige que o imóvel possua singularidade e para o segundo que ele tenha um caráter de valor reiterativo.

Em seguida, recomenda-se a realização da Conferência Municipal de Cultura, na forma de grande audiência pública e seminário para debate da cultura do município. Nesta conferência é possível promover um cadastro sucinto dos agentes culturais locais. Sugere-se que haja um painel explicando para a população o que é justamente o SMC, bem como os principais conceitos sobre patrimônio cultural material e imaterial. Ao final da conferência, podem ser escolhidos os representantes da sociedade civil que formarão o Conselho Municipal de Cultura (caso outra forma de eleição não tiver sido prevista na lei municipal do SMC).

No período seguinte, deve a Prefeitura indicar os seus representantes para o Conselho. Uma vez devidamente instalado, o Conselho de Cultura deve ter a construção do plano como sua meta número um, podendo instituir grupos de trabalho ou comissões para a construção dos princípios, diretrizes, objetivos e ações. Neste processo, a realização de uma ou duas audiências públicas para discussão amplamente participativa é de grande valia.

Uma vez construído o projeto de lei do plano de cultura, este deve ser encaminhado à Câmara de Vereadores para avaliação e aprovação.

Coordenando todo este processo, destaca-se a figura do servidor indicado pela Prefeitura para acompanhar o Acordo de Cooperação Federativa, preferencialmente na pessoa do dirigente executivo (diretor ou secretário Municipal de Cultura).

Finalmente, o dirigente deve articular para a criação do fundo. Talvez seja útil que a lei que instituíra o SMC já tenha previsto o FMC ao pormenor, de modo que bastaria ao prefeito baixar um decreto regulamentando-o, sem necessidade de se buscar novamente a Câmara para aprovar uma outra lei (específica do Fundo).

Desse modo, tem-se aqui todos os cinco componentes obrigatórios do SMC: dirigente executivo, conferência, conselho, plano e fundo municipais de cultura.

Uma vez erigido o Sistema Municipal de Cultura, o caminho agora será o de pô-lo em marcha tendo o plano municipal de cultura (com suas metas e ações) como seu norte.

1.14 Implantação do SMC: desafios e estratégias

Com efeito, muito dinheiro público (capacitações, seminários, publicações etc.) já foi gasto a fim de garantir que os municípios brasileiros tivessem seus respectivos sistemas de cultura. Não obstante, a realidade que se nos apresenta é outra, com grande parte dos municípios ainda negligenciando a construção dos seus respectivos SMC.

Boa parte desta dificuldade é também cultural, isto é, da forma como os Poderes Públicos locais se acostumaram a conceber a cultura, associando-a às belas-artes (distantes), ou ao patrimônio edificado (de origem colonial), enfim, tudo muito anacrônico com a realidade do interior do Brasil.

Outrossim, da forma como o "fazer política" ainda se dá no Brasil (mormente nas cidades de pequeno porte), a dita "política cultural" ainda é muito associada apenas ao financiamento de festas e festejos, os quais nem mesmo chegam a ser populares (no sentido de identidade), mas sim mera forma de espetacularização das ações de governo, numa prática que lembra bem a antiga prática do "pão e circo". Destaque-se também a pouca articulação (sindical ou outra) dos artistas locais e das comunidades tradicionais para se verem como sujeitos de direitos culturais e, dessa forma, passarem a constituir efetivos movimentos sociais de pressão política.

A tudo isto se agreguem as dificuldades financeiras dos municípios, os que, com certeza, são a parte mais debilitada no que se refere à repartição de receitas. Donde a pergunta que se impõe é:

> Lembrando que a Meta 01 do Plano Nacional de Cultura (vigente até 2020) é implementar o sistema em 60% das cidades brasileiras, como então garantir a implantação dos Sistemas Municipais de Cultura?

Pensa-se que o primeiro passo seja o "pensar junto", isto é, não adianta que o Ministério Público pense de uma forma, o Ministério da Cultura de outra e a Secretaria Estadual de Cultura tenha a sua própria concepção, cada qual possuindo ações isoladas e pouco permeáveis. É preciso trocar ideias e visões para tentar se chegar, no mínimo, a um consenso sobreposto estratégico que de fato assegure a efetividade dos direitos culturais.

Por isso mesmo, o Núcleo de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Ministério Público da Bahia - NUDEPHAC resolveu tomar assento no Conselho Estadual de Cultura - CEC e integrar o seu Comitê de Sistemas Municipais. Neste referido comitê temático, não permanente, cujo objetivo é avaliar a situação atual dos sistemas municipais de cultura e assim propor medidas de acompanhamento e intervenção à Plenária do Conselho Estadual de Cultura, tenta-se expor a ótica do Ministério Público sobre esta problemática ao tempo em que nos deixamos permeabilizar pelas mundivisões dos demais membros do Conselho Estadual.

Neste sentido, cumpre destacar que o Ministério Público da Bahia já desenvolve o Programa Institucional denominado Município Ecolegal que visa a

implantar os Sistemas Municipais de Meio Ambiente - SISMUMAS, mediante a instauração de Inquéritos Civis, a formulação de laudos e a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta com os municípios.

Partindo da concepção, cara às Promotorias Regionais Ambientais (executores do programa), de que o meio ambiente cultural integra o meio ambiente, alguns colegas estabeleceram como meta de trabalho a implantação dos SMC nas comarcas que já tivessem avançado com o SISMUMA.

Atualmente, o NUDEPHAC vem se articulando com o Programa Município Ecolegal no sentido de atualizar seus formulários e laudos para que possam diagnosticar a situação do SMC em cada comarca e assim propor caminhos de atuação para o promotor de Justiça, incluindo a elaboração de minutas de lei, modelos de termos de ajustamento de conduta etc.

Entretanto, o NUDEPHAC não deseja vincular a ação pró-SMC ao SISMUMA, de modo que é nosso desejo também estreitar parcerias institucionais com outros atores sociais, dentre os quais o Conselho Estadual de Cultura.

Bem entendido, acredita-se que é interessante pensar na implantação dos sistemas municipais de cultura dentro do quadro de metas previstos tanto no Plano Nacional quanto no Plano Estadual de Cultura. Noutras palavras, não se pode crer que se deva sair numa cruzada desenfreada para a instalação dos SMC, mas, sim, fazê-la dentro de critérios de prioridades e relevâncias, isto claro sem impedir de apoiar demandas espontâneas que surjam.

Nesta linha de intelecção, propõe-se pensar numa estratégia de implantação do SMC que leve em consideração o porte das cidades como também as características dos vinte e sete territórios de identidade da Bahia.

Veja-se alguns exemplos: numa primeira fase, atuar assegurando o SMC nas cidades acima de cinquenta mil habitantes ou em "cidades-chave" de cada território ou mesmo escolhendo atuar num primeiro momento em alguns territórios e não em outros.

Estas são, *en passant*, algumas das propostas que serão levadas ao Comitê de Sistemas Municipais do Conselho Estadual de Cultura, sem embargo de o NUDEPHAC estar totalmente aberto a novas sugestões que de lá surjam.

Aqui, frise-se, o mais importante mesmo é trabalhar em conjunto, concentrando esforços, pois somente com este fino trabalho em rede é que se conseguirá a plena implantação do sistema municipal de cultura em todo o Estado da Bahia.

Referências

ALEXANDRINO, José Melo. **Direitos Fundamentais: Introdução Geral.** 2. ed. Cascais: Princípia, 2011. p. 23-24.

ARAGÃO, ANA. **Participação, consulta e controle social.** Coleção Política e Gestão Culturais. Bahia: Secretaria de Cultura. P55 Edições, 2013.

BAHIA. **Sistema Municipal de Cultura.** Cartilha. Convênio Secult/Universidade Federal da Bahia. 2009. Disponível em: <www.cultura.ba.gov.br/cartilha_sistema_municipal.pdf>. Acesso em 30 set. 2015;_____. Lei Orgânica da Cultura. Lei Estadual nº 12.365, de 30 de novembro de 2011.

_____. Lei 13.193, de 13 de novembro de 2014. **Aprova o Plano Estadual de Cultura da Bahia e dá outras providências.** Diário Oficial. Salvador-BA, 14 de novembro de 2014.

BRASIL. Lei Federal nº 12.343, de 02 de dezembro de 2010. **Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências.** Diário Oficial. Brasília-DF, 03 de dezembro de 2010.

_____. **Sistema Nacional de Cultura. Guia de orientações para os Municípios. Perguntas e Respostas.** Equipe de redação: Adélia Zimbrão e outros. Brasília: Minc, 2011.

_____. Ministério da Cultura. Secretaria de Políticas Culturais. **Como fazer um plano de cultura.** São Paulo: Instituto Via Pública. Brasília, 2013.

CALABRE, Lia. **Conselhos de Cultura.** Coleção Política e Gestão Culturais. Bahia: Secretaria de Cultura; Ed. P55 Edições, 2013.

GUIMARÃES, Edelfina Aparecida; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; MACHADO, Marília Palhares (Org.). **Fundo Municipal de proteção ao patrimônio cultural. Importância, criação e gestão.** Minas Gerais: Secretaria Geral, Assessoria de Comunicação Social Publicidade, ACS-NPBI.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mario de Sales. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 1.753.

MORAES, Alexandre de (Org.). **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.** 39. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PEIXE, João Roberto. **Sistemas de Cultura.** Coleção Política e Gestão Culturais". Bahia: Secretaria de Cultura; Ed. P55 Edições, 2013.

PRAGMACIO, Mario. **Legislação brasileira (PNPI, Estados e Municípios).** Texto aula nº 07 do curso "Patrimônio Imaterial: Fortalecendo o Sistema Nacional." Brasília: IPHAN, 2014. Disponível em: <www.unesco.org> Acesso em 15 set. 2015.

ROCHA, Sophia. **Planos de Cultura.** Coleção Política e Gestão Culturais. Bahia, Secretaria de Cultura, Ed. P55 Edições, 2013.

Programa Município Ecolegal e o Panorama dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente na Bahia

Camilla Prado Oliveira Silva

1.15 Introdução

Este artigo visa a apresentar o trabalho realizado pelo Ministério Público da Bahia, através do Programa Município Ecolegal: gestão para o meio ambiente, executado pela Câmara Temática de Sistemas Municipais de Meio Ambiente – CT SISMUMA criada no âmbito do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo – CEAMA em 2011.

A importância da criação do programa surgiu após a edição da LC nº 140/2011, que veio regulamentar a competência comum prevista pelo art. 23 da CF de 1988, uma vez que, apesar da Resolução nº 3.925/2009 do Conselho Estadual de Meio Ambiente da Bahia, que definiu como dos municípios a competência para licenciar empreendimentos de impacto local, a maioria dos municípios baianos não se colocavam como parte do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA e, portanto, se omitiam da Gestão Ambiental, deixando de estruturar os seus Sistemas Municipais de Meio Ambiente - SISMUMAs para as atividades de licenciamento e fiscalização.

O SISNAMA, criado pela Lei nº 6.938/1981, é composto por:

> i) um órgão superior, o Conselho de Governo, até hoje não constituído; ii) órgão consultivo e deliberativo, o CONAMA; iii) órgão central de governo, o MMA; iv) órgão executor, no âmbito federal, o IBAMA/Instituto Chico Mendes; v) órgãos setoriais, compreendendo as outras instituições federais que se relacionam direta ou indiretamente com o meio ambiente; vi) órgãos seccionais, integrados pelos órgãos estaduais de meio ambiente estabelecidos em lei; vii) órgãos locais, constituídos pelos órgãos municipais ambientais estabelecidos em lei. (GLOSSÁRIO DO BRASIL, 2016)

Como "órgãos seccionais, integrados pelos órgãos estaduais de meio ambiente estabelecidos em lei" entende-se os Sistemas Estaduais de Meio Ambiente, e como "órgãos locais, constituídos pelos órgãos municipais ambientais estabelecidos em lei" entende-se os Sistemas Municipais de Meio Ambientes, os quais, como é de fácil conclusão, fazem parte do SISNAMA.

Daí fica clara a necessidade de criação e estruturação, por parte dos municípios, do SISMUMA, que deve ser composto por Órgão Ambiental Capacitado, órgão colegiado municipal consultivo e deliberativo e órgãos setoriais. Este Sistema Municipal deverá exercer a Gestão Ambiental no município, abarcando ações preventivas (licenciamento, autorizações etc.) e repressivas (fiscalização e monitoramento).

Esta estrutura era inexistente ou insuficiente na grande maioria dos municípios no Estado da Bahia e, com a regulamentação do art. 23 da CF de 1988 pela LC nº 140/2011, não restaram dúvidas quanto à necessidade de estruturação e atuação dos municípios na proteção ambiental.

Por esta proteção ambiental, entendem-se as ações preventivas (exs.: licenciamento e autorizações) e repressivas (ex. fiscalização). Portanto, ainda que entenda por não licenciar, o município possui competência comum para fiscalizar, e, diante disso, deve estruturar seu SISMUMA, respeitando os requisitos legais para exercê-la com eficiência.

Diante deste quadro, da importância da atuação dos municípios e das dificuldades enfrentadas por estes para estruturar seus Sistemas, surgiu este Programa, o qual será apresentado a seguir, para ao final expor os dados recolhidos até o início do ano de 2016.

1.16 Fatores que justificaram a criação do Programa Município Ecolegal

Figura 1 - Logomarca do Programa Município Ecolegal

município ecolegal
GESTÃO PARA O MEIO AMBIENTE

Fonte: Ministério Público da Bahia

1.17 Breve análise histórica

Primeiramente, faz mister uma breve contextualização histórica da legislação ambiental brasileira antes e depois da vigência da LC nº 140/2011.

O licenciamento ambiental foi previsto, pela primeira vez, pela Lei nº 997/1976 (CETESB, SP), que dispunha sobre o Controle da Poluição do Meio Ambiente no Estado de São Paulo.

Posteriormente, a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, Lei nº 6.938/1981, trouxe em seu artigo 9º, inciso IV, a exigência de processo de licenciamento em âmbito federal, para atividades potencialmente poluidoras, inserindo-o como instrumento necessário para alcance dos objetivos da PNMA. A Resolução CONAMA nº 01/1986 dispôs, em seu art. 2º, que dependerá de elaboração de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental - RIMA o licenciamento ambiental de atividades modificadoras do meio ambiente previstas nos incisos deste artigo, que deverão ser submetidas à aprovação do órgão estadual competente e do IBAMA em caráter supletivo.

Em que pese a CF de 1988 não trazer expressamente a previsão desse instrumento, o inciso IV do §1º do art. 225 dispõe que, para assegurar a efetividade do Direito ao Meio Ambiente, cabe ao Poder Público:

> exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Evidenciando desta forma a necessidade de haver um controle prévio à instalação de atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente, em especial às causadoras de significativo impacto, uma vez que, para essas, será exigido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório (EIA/RIMA).

Vale ressaltar ainda que o art. 23 da CF de 1988 trata da competência comum dos entes federados, e entre elas está o inciso IV - "proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas", definindo em seu parágrafo único que Leis Complementares fixarão normas de cooperação entre os entes (o que foi feito posteriormente pela LC nº 140/2011).

O CONAMA, através da Resolução nº 237/1997, regulamentou os aspectos do licenciamento ambiental criados pela Lei nº 6.938/1981.

O disposto no art. 23 da CF de 1988, *caput*, incisos III, IV e VII, e parágrafo único da LC nº 140/2011 estabelecem as normas de definição da competência comum entre os entes federados.

Deve-se destacar, no entanto, que anteriormente à LC n° 140/2011 havia uma lacuna quanto à divisão de competências em matéria administrativa para licenciar e fiscalizar, em razão da ausência de regulamentação da competência comum. Esta lacuna implicava uma grande discussão que resultava em insegurança, diante de que muitas vezes era necessário buscar o Judiciário na tentativa de resolver os conflitos.

Todavia, na Bahia foi editada a Resolução Cepram nº 3.925/2009, com ampla participação popular, com a escuta do MP e a previsão de licenciamento de empreendimentos de impacto local, o que levou muitos municípios a licenciar à época, após preencher requisitos como: ter lei de meio ambiente, conselho ativo, equipe técnica mínima, dentre outros que eram avaliados pelo órgão estadual, antes da publicação da lista de aptidão.

Durante esse período que antecedeu a LC n° 140/2011, em que pese a competência comum, na prática o município era um mero coadjuvante na atuação da proteção ambiental, seja na forma preventiva ou repressiva, deixando a cargo dos órgãos ambientais estaduais e federais o exercício desta proteção.

A causa dessa omissão era a questão cultural na maior parte dos municípios diante da Gestão Ambiental, uma vez que os recursos ambientais sempre foram tratados como infinitos pelas antigas gerações, não havendo interesse de educar a população para o controle e a preservação, além da ausência de recursos financeiros para estruturar o seu órgão ambiental que, na grande maioria dos casos, sequer existia.

Com o advento da LC n° 140/2011, ao município, como parte integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente, incumbe a tutela do meio ambiente local, pois é no município que primeiro se sentem os efeitos dos problemas ambientais, de modo que a administração municipal deve dispor de condições para combater os danos ao meio ambiente de forma mais célere, através de ações efetivas de tutela ambiental.

A Lei Complementar trouxe como critério de definição da competência para licenciar a potencialidade de impactos da atividade em âmbito local, estadual ou nacional. Aos municípios foi atribuída a competência local, ou seja, a responsabilidade por licenciar empreendimentos de potencial ofensivo ao meio ambiente local, conforme art. 7º, inciso XIV, da LC n° 140/2011:

> XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
> a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou

> b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

Como se infere da leitura do inciso acima, os critérios de porte ficaram a cargo dos Conselhos Estaduais, que devem definir através do potencial poluidor e da natureza da atividade. Diante disso, o Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEPRAM, órgão superior do Sistema Estadual de Meio Ambiente da Bahia - SISEMA, definiu, através da Resolução nº 3.925/2009, que posteriormente foi revogada pela Resolução nº 4.327/2013, sendo atualizada pela Resolução nº 4.420/2015, os critérios a serem observados pelos municípios na escolha do nível de complexidade do licenciamento.

Aos Estados restou a competência para licenciar empreendimentos de impacto ambiental que não sejam de responsabilidade da União ou dos Municípios, conforme art. 8º, XIV e XV, da LC nº 140/2011, ou seja, a competência estadual é residual. Entretanto, o art. 15 da LC nº 140/2011 define, em seu inciso II, que:

> Art. 15. Os entes federativos devem atuar em caráter supletivo nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, nas seguintes hipóteses:
> [...]
> II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e [...]

Portanto, além da competência residual atribuída ao Estado, esse possui a competência supletiva para licenciar, caso o município não possua Órgão Ambiental Capacitado ou Conselho de Meio Ambiente.

Nesse mesmo sentido, a Resolução Cepram nº 4.327/2013, em seus arts. 4º e 10, dispõe que:

> Art. 4º - O Município para exercer as ações administrativas decorrentes da competência comum prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição da República **deverá instituir o seu Sistema Municipal de Meio Ambiente por meio de órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente**, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, sem prejuízo dos órgãos e entidades setoriais, igualmente responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e com participação de sua coletividade, nos seguintes termos:
> Art. 10 - A não capacidade municipal caracterizada **pela inexistência e/ou inaptidão de órgão ambiental capacitado ou de Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo**, dará ensejo à instauração da **competência supletiva**

> **do Estado** para o desempenho das ações administrativas de licenciamento e da autorização ambiental, nos termos do art. 15, II da Lei Complementar nº 140, de 2011.

Diante das disposições legais, resta evidente a necessidade de os municípios possuírem seu Conselho de Meio Ambiente ativo e deliberando sobre as licenças ambientais, e órgão ambiental com capacidade técnica para fiscalizar e licenciar.

No entanto, a realidade dos municípios na Bahia estava em desacordo com a legislação, uma vez que a grande maioria deles se declarava apta ao licenciamento, sem ao menos possuir uma estrutura mínima para assumir tal responsabilidade.

Como estrutura mínima, a Resolução Cepram nº 4.327/2013 define que:

> Art. 5º - Considera-se **órgão ambiental capacitado**, para efeitos do disposto nesta Resolução, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, bem como outros instrumentos de cooperação que possam, nos termos da lei, ceder-lhe pessoal técnico, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do ente federativo.
> Parágrafo único. Deverá ser observado, para fins de constituição da equipe técnica mínima, a tipologia e a classificação das atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo Município;
> Art. 6º - Considera-se **Conselho Municipal de Meio Ambiente existente**, para efeitos do disposto nesta Resolução, aquele que tenha suas atribuições e composição previstos em Lei, assegurada a participação social, possua regimento interno aprovado e previsão de reuniões ordinárias.

Contudo, na prática, os promotores de Justiça baianos se deparavam com licenças ambientais concedidas sem o devido processo de licenciamento.

Isso ocorria porque os municípios não possuíam órgãos ambientais aparelhados de forma suficiente para exercer as atividades de fiscalização e licenciamento (exs.: veículos, computadores, equipamentos de monitoramento, mobiliário etc.) e ainda não havia técnicos dos meios biótico, abiótico e socioeconômico concursados para realizar análises e emitir pareceres conclusivos, existindo casos críticos onde existia apenas o secretário de Meio Ambiente, e este concedia as licenças sem análise técnica e escuta do Conselho, ou seja, concedendo licenças sem fundamentação, análise técnica e participação social.

Pelos mesmos motivos, a fiscalização era inexistente na maioria dos municípios, diante da ausência de técnicos investidos no cargo de fiscal ou capacitados para realizar a atividade, sendo verificado que a fiscalização era em sua maioria informal, não passando de uma conversa com o responsável pela degradação.

Quanto aos Conselhos, foi verificado que a maioria dos municípios não possuía Conselhos de Meio Ambiente ativos e deliberando acerca de licenças ambientais, não havia sequer o interesse da população em participar, uma vez que desconheciam a importância da atividade.

Frente à situação deficitária em que se encontrava a Gestão Ambiental Municipal na Bahia, os municípios passaram a ser cobrados por parte dos empreendedores que necessitavam de licenças ambientais e não obtinham resposta em tempo hábil pelo órgão estadual. Da mesma forma, o Estado vem cobrando que os municípios assumam sua competência para licenciar, uma vez que não tem capacidade para a demanda por licenciamentos de todo o Estado.

Apesar da competência para Gestão Ambiental Municipal, os municípios ainda enfrentam inúmeras dificuldades para estruturar seus Órgãos Ambientais e Conselhos de Meio Ambiente. As mais encontradas são: ausência de interesse; falta de recursos públicos para estruturar o Órgão Ambiental; servidores concursados e capacitados para a atividade de licenciamento e fiscalização; ausência de técnicos concursados no âmbito biótico, abiótico e socioeconômico; a questão cultural da população, que não entende a necessidade de ações de proteção ambiental, vinculada diretamente com a má prestação da educação ambiental; entre outros fatores.

Lamentavelmente, o cenário acima descrito ainda permanece em grande parte dos municípios, e o Programa Município Ecolegal vem atuando de maneira a promover orientação e cobrança para que o município adeque o seu Sistema Municipal de Meio Ambiente, realize a fiscalização ambiental e, se estiver realizando o licenciamento ambiental, cumpra os requisitos legais.

O Ministério Público entende que o município possui potencialidades que contribuem para a proteção ambiental, pois é nele onde primeiro são sentidos os impactos dos empreendimentos, podendo atuar preventiva ou repressivamente para impedir ou neutralizar a ocorrência de danos ambientais de forma mais rápida e, portanto, efetiva.

1.18 A criação do Programa

Dentre as metas do Plano Geral de Atuação do Ministério Público da Bahia, instituição responsável pela proteção dos direitos e interesses difusos, está a de “Promover a Defesa do Meio Ambiente”, através de estratégias e iniciativas.

Diante dessa meta, foram criadas Câmaras Temáticas dentro do âmbito do Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo – CEAMA, pelo ATO nº 463/2011, do procurador-geral de Justiça, entre as Câmaras criadas está a Câmara Temática "Sistema Municipal de Meio Ambiente" – CT SISMUMA.

Perante a relevância da matéria e impacto na vida em sociedade e na proteção do meio ambiente, o Ministério Público incluiu a meta de acompanhar os Sistemas Municipais de Meio Ambiente no seu Plano Geral de Atuação, como prioridade institucional. Em agosto de 2012, em uma iniciativa do Planejamento Estratégico do Ministério Público da Bahia com a Coordenação da CT Sismuma, deu-se início a construção de um Programa com o objetivo de auxiliar a construção e o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente.

Este programa recebeu o nome de Município Ecolegal – Gestão para o Meio Ambiente, coordenado pelo Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo do Ministério Público do Estado da Bahia – CEAMA.

A CT Sismuma desenvolveu a metodologia de trabalho do Programa Município Ecolegal, estruturada em etapas e fases para que, através de objetivos estabelecidos, fossem alcançados os resultados esperados, com previsão de conclusão em 2018, considerando os 417 municípios baianos.

A atuação das Promotorias de Justiça Regionais Ambientais e dos promotores de Justiça é essencial para o êxito das ações produzidas, e por isso precisam ocorrer de forma harmônica. Isto é possível através de uma uniformização de ações nos diversos municípios baianos, com foco principal na implantação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, atendendo à legislação federal, conforme a LC n° 140/2011, e, ainda, por força das disposições da Política Estadual consubstanciada no Programa Gestão Ambiental Compartilhada da Secretaria de Meio Ambiente da Bahia – SEMA.

1.19 Objetivos do Programa

O Programa Município Ecolegal tem como principal objetivo o fomento, a implantação e o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente do Estado da Bahia.

Desta forma, para alcançar os resultados almejados na execução do projeto, foram definidos como objetivos específicos: o diagnóstico dos sistemas de meio ambiente de todos os municípios baianos, que está sendo produzido mediante a instauração dos Inquéritos Civis e elaboração dos Relatórios Analíticos (que serão tratados a seguir); orientação dos gestores públicos para a implantação dos instrumentos estruturantes para a adequada gestão ambiental, sendo feita

mediante os encontros, oficinas e cursos realizados; promoção de medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, no sentido do cumprimento do poder-dever ambiental do município, no caso de manutenção de desconformidades são feitas Recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta, na tentativa de adequação, e Ações Civis Públicas quando necessário; o fomento da cooperação entre os municípios e entre estes e os demais entes federados.

1.20 Agentes executores do Programa

O Programa conta, para sua execução, com o coordenador, promotor de Justiça, servidores do Ministério Público da Bahia, estagiários, consultores, promotores de Justiça regionais ambientais e locais, com atuação na área de meio ambiente que aderiram ao Programa como meta número 1 de atuação, e técnicos da Central de Apoio Técnico – CEAT durante as Fiscalizações Preventivas Integradas - FPIs.

Houve também a contratação da empresa de Consultoria Ambiental FLORAM, através de Convênio 761644/2011 com o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Programa de Revitalização de Bacias, para diagnosticar a situação da Gestão Ambiental de 54 municípios da Bacia do São Francisco, elaborar análise técnica da situação da gestão ambiental desses municípios, bem como realizar cursos de capacitações em cinco regiões da Bacia do Rio São Francisco, a saber: Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Irecê, Guanambi e Paulo Afonso. Esses cursos vêm tendo a parceria do Ibama e do Inema nessas regiões.

1.21 Fases do Programa

O Programa foi previsto para atuar em 4 (quatro) fases, a saber: estruturação, preparação, execução e monitoramento.

Na fase de **estruturação**, a Câmara buscou preparar o material para recolhimento de dados e estruturação da metodologia que seria utilizada para execução das atividades, incluindo elaboração de material de divulgação como folhetos, cartazes e spots de rádio.

Nesta fase, foi criada também a quesitação do Diagnóstico dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente que é aplicada nos municípios, no intuito de levantar os requisitos estruturantes do Sistema Municipal de Meio Ambiente, contendo questões prioritárias para Gestão Ambiental e solicitações de cópias da documentação comprobatória dos dados e informações prestados.

Ainda, foi elaborado o Kit Promotoria que consiste na construção dos instrumentos necessários para a instauração dos Inquéritos Civis e peças de assessoramento ao promotor de Justiça Regional Ambiental, a saber: Portarias de instauração de Inquérito Civil, Notas Técnicas, Minutas de Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Civis Públicas, Minuta de Lei de Referência aos municípios para subsidiar a elaboração ou adequação da Política Municipal de Meio Ambiente, ofícios, Recomendação para suspensão do Licenciamento.

Na fase seguinte, de **preparação**, buscou-se estimar a quantidade de municípios atendidos pelo Programa por ano, bem como foram definidos os indicadores para aferição de resultados e definido o escopo das Oficinas de Capacitação dos municípios e do processo de monitoramento dos TACs firmados.

A fase de **execução,** em que se encontra o programa, busca diagnosticar a situação da gestão ambiental municipal no Estado da Bahia, analisar os dados coletados, a fim de subsidiar a tomada de decisão do Ministério Público com relação à exigência de estruturação e funcionamento adequado dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente.

Ressalte-se que este momento marca a criação do vínculo das Promotorias Regionais com a CT, e é através desta parceria que o trabalho é realizado com sucesso. A atuação dos promotores, em fase de execução, consiste na elaboração de recomendações, TACs e até Ações Civis Públicas quando necessário.

A fase de **monitoramento** consiste no acompanhamento do cumprimento, por parte dos municípios, das exigências definidas pela Promotoria, fundamentada por respectivo Relatório Analítico, que geralmente são feitas por meio de recomendação, TAC ou Ação Civil Pública.

Alguns municípios já se encontram em fase de monitoramento, uma vez que já foram firmados TACs e apresentadas recomendações. Esta análise de cumprimento das exigências ocorre via de regra em revisitas para recolhimento de dados atualizados durante as operações FPIs, ou mediante relatórios de cumprimentos de TAC no curso dos respectivos procedimentos e resulta em um relatório (Análise Complementar) que é encaminhado ao promotor com as informações referentes ao cumprimento das obrigações assumidas pelo município diante da Promotoria.

1.22 Metodologia de execução do Programa

Em síntese, a metodologia do Programa inicia-se com a aplicação da quesitação do Diagnóstico dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, mediante a Instauração dos Inquéritos Civis pelos promotores de Justiça Regionais Ambientais,

que depois de respondidos pelos respectivos municípios segue para a análise da Câmara Temática. Concluído o parecer, o procedimento retorna ao promotor de Justiça que, mediante as considerações e material de apoio (kit promotor) acerca do cumprimento dos deveres da administração pública ambiental, promoverá, a seu critério, o Termo de Ajustamento de Condutas (TAC) ou a propositura da Ação Civil Pública e/ou outras medidas cabíveis, que deverão ser monitoradas posteriormente.

E, por fim, a última fase de implementação do Programa consiste na publicidade dos resultados alcançados.

1.22.1 Aplicação do questionário e instauração de Inquérito Civil

Nesta fase, a Promotoria de Justiça encaminha a quesitação para que o município preencha os campos e anexe os respectivos documentos solicitados.

A elaboração da quesitação para o Diagnóstico do Sistema Municipal de Meio Ambiente ocorreu em 2011, sendo constantemente revisto para a devida adequação e atualização conforme mudanças na legislação. A elaboração e também as suas revisões contam com a contribuição dos promotores de Justiça e colaboradores da CT. O diagnóstico sofreu uma grande modificação em 2015 a fim de ser compatibilizado com o Sistema de Informações Gerenciais da Fiscalização Preventiva Integrada - SIGFPI.

Como foi citado, a FPI é um dos meios utilizados para recolhimento de dados para o programa, através da visita de técnicos aos municípios, que preenchem o formulário e recolhem a documentação necessária para análise. O referido Sistema foi criado para centralizar as informações obtidas, possibilitando inclusive a produção de dados parametrizados que disponibilizam informações rápidas e completas do diagnóstico dos municípios e suas regiões em um período determinado, permitindo a verificação da evolução ou retrocesso do município quanto a sua Gestão Ambiental e o acesso à informação por órgãos parceiros e pela população.

De posse do formulário respondido para o Diagnóstico do Sistema Municipal de Meio Ambiente e de toda documentação comprobatória, é instaurado o respectivo Inquérito Civil, que deverá ser encaminhado à Câmara Temática para análise.

1.22.2 Análise da documentação e elaboração do Relatório Analítico

Com o formulário respondido e com os respectivos documentos pleiteados juntados, o promotor de Justiça envia os autos para a Câmara Temática para a elaboração do Relatório Analítico.

A Câmara Técnica realiza análise prévia para fins da conferência documental e procede à elaboração do Relatório Analítico, observando a ordem de chegada e a prioridade eleita por cada Promotoria de Justiça, bem como observando a emergência apresentada em cada caso.

O Relatório Analítico visa a apresentar ao promotor de Justiça a situação da Gestão Ambiental do município quanto ao cumprimento dos deveres da administração pública ambiental, observando a existência dos seus requisitos estruturantes: existência e adequação da legislação ambiental; existência de conselho de meio ambiente paritário e deliberativo em funcionamento regular; existência de equipamentos para as ações ambientais; existência de Fundo Municipal de Meio Ambiente; equipe técnica de fiscalização ambiental; equipe técnica suficiente para licenciamento ambiental, acaso o município licencie, dentre outros aspectos considerados essenciais.

A CT vem elaborando materiais de apoio à Promotoria, ao município e à sociedade no sentido de auxiliar na estruturação da Gestão Ambiental, demonstrando como e por que o município deve estruturar-se para alcançar uma Gestão Ambiental adequada e participativa.

Esse material consiste em: Notas Técnicas (Estruturação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente e Diretrizes Básicas para a Elaboração ou Revisão da Lei da Política Municipal de Meio Ambiente – PMMA); Minuta de Lei de Referência, elaborada com o objetivo de orientar aqueles municípios que apresentem equívocos ou lacunas em sua legislação que justifiquem a revisão, tanto quanto aqueles que ainda não elaboraram a Lei da PMMA, para que se cumpra a determinação no inciso III do art. 9º da LC nº 140/2011 e o Princípio da Legalidade, previsto no art. 37 da CF de 1988; Apostilas; Minutas de TACs e Recomendações, entre outros produtos que foram divulgados na biblioteca virtual do projeto, que pode ser acessado através do site do Ministério Público da Bahia.

1.22.3 Realização de Cursos de Capacitação

Considerando que há por parte dos municípios grande desconhecimento sobre a matéria, o Programa vem realizando encontros envolvendo prefeitos, vereadores, secretários de Meio Ambiente e de Educação, técnicos ambientais, conselheiros de Meio Ambiente e entidades da sociedade civil e movimentos socioambientais.

Nestes encontros, consultores, servidores, promotores e colaboradores tratam de temas como "O Sistema Municipal de Meio Ambiente", "A Importância dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente", "O Licenciamento Ambiental", "A Fiscalização Ambiental" e as "Responsabilidades Legais e Suas Consequências Administrativas, Cíveis e Criminais No Licenciamento Ambiental", visando a capacitar os agentes municipais que lidam com a Gestão Ambiental.

Em 2012, foram realizados 6 (seis) eventos, entre Oficinas e Encontros Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal nos municípios de Entre Rios, Amargosa, Esplanada, Ibotirama, Juazeiro e Paramirim.

Em 2013, foram realizados ao todo 7 (sete) eventos, nos municípios de Irecê, Barreiras, Santa Maria da Vitória, Valença (ocorreram dois encontros), Chorrochó, Paulo Afonso e a I Oficina do Programa Município Ecolegal no Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público da Bahia – CEAF para apresentação do Programa aos promotores de Justiça.

Em 2014, foram realizados 6 (seis) encontros, nos municípios de Jacobina, Guanambi, Teixeira de Freitas, Jequié, Lençóis, Ilhéus e Itabuna.

Em 2015, foram realizados 5 (cinco) encontros, nos municípios de Itaberaba, Vitória da Conquista, Irecê, Santa Maria da Vitória e Feira de Santana.

Em 2016, foram realizados os seguintes eventos: 2 (dois) Cursos Perspectivas da Gestão Ambiental, respectivamente em Juazeiro e em Itaberaba. Foram realizados ainda 6 (seis) Cursos de formação em Licenciamento e Fiscalização Ambiental, nos municípios de Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Irecê, Guanambi e Paulo Afonso, em uma parceria com a FLORAM Engenharia e Meio Ambiente Ltda., em cumprimento a uma das metas do Convênio nº 761644/2011 firmado com o Ministério do Meio Ambiente para a estruturação e o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente – SISMUMA de 54 municípios da Bacia do São Francisco na Bahia. Estes cursos são teóricos e práticos, contando com o apoio do INEMA e IBAMA, com a presença de técnicos, e demonstram na prática para os agentes ambientais participantes como identificar danos ambientais, como emitir autos de infração e conduzir um processo de licenciamento.

Foram realiizados 31 cursos de capacitação até 2016.

Figura 2 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Santa Maria da Vitória (2011)

Fonte: Arquivo da FPI

Figura 3 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Guanambi (2011)

Fonte: Arquivo da FPI

Figura 4 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Ibotirama (2012)

Fonte: Arquivo da FPI

Figura 5 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Juazeiro (2012)

Fonte: Arquivo da FPI

Figura 6 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Irecê (2013)

Fonte: Arquivo da FPI

Figura 7 - Perspectivas da Gestão Ambiental Municipal de Paramirim (2012)

Fonte: Arquivo da FPI

Figuras 8 e 9 - Curso de Formação em Licenciamento e Fiscalização de Guanambi (2016)

Fonte: Arquivo do Núcleo de Defesa da Bacia do São Francisco - Nusf

Figuras 10 e 11 - Curso de Formação em Licenciamento e Fiscalização de Paulo Afonso (2016)

Fonte: Arquivo do Núcleo de Defesa da Bacia do São Francisco - Nusf

Figuras 12 e 13 - Equipe de Gestão Ambiental Municipal - 37a FPI de Juazeiro (2016)

Fonte: Arquivo da FPI

Fonte: Arquivo da FPI

1.22.4 Elaboração de TACs e outros desdobramentos do Relatório Analítico

De posse dos autos contendo a Nota Técnica, o Relatório Analítico e a minuta de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC de acordo com a realidade do município, caberá ao promotor de Justiça avaliar as respectivas e necessárias alterações e propor a celebração do TAC e/ou outras ações que considerar cabíveis e adequadas, dentre outras.

1.22.5 Monitoramento do cumprimento de TACs e proposição de ACPs

Nesta fase, cabe à CT, através do apoio da promotoria ou através de visitas realizadas pelas FPIs, recolher informações que permitam aos técnicos avaliarem o cumprimento ou não dos TACs firmados; feita a análise, será encaminhado relatório ao promotor responsável, podendo subsidiar inclusive, conforme o caso, uma Ação Civil Pública - ACP.

Caso a Promotoria não logre êxito no diálogo ou na celebração do termo com o município, deve ser proposta uma Ação Civil Pública e/ou outras medidas que considerar cabíveis.

1.22.6 Contribuições do Programa (fatores de sucesso)

Mediante a execução do Programa, foram sendo identificadas ações que contribuíram e vem contribuindo para o seu sucesso. Estes fatores estão relacionados a seguir.

Como contribuição do Programa, verifica-se que o trabalho produzido vem causando uma aproximação do Ministério Público do Estado da Bahia, através das Promotorias Regionais Ambientais, com a realidade dos municípios e regiões, o que resulta em uma atuação mais eficiente e específica, de acordo com a realidade encontrada no caso a caso.

A eleição da estruturação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente como meta prioritária por todas as Promotorias Regionais Ambientais também consiste em um fator de sucesso do Projeto, uma vez que permite que as Promotorias priorizem o trabalho. E tendo em vista os danos que podem vir a ser causados por processos de licenciamento malfeitos e/ou a ausência de fiscalização, que em sua maioria não podem ser sanados, decorre a urgência do diagnóstico e atuação para estruturação destes SISMUMAs.

Um dos objetivos do Programa, como restou demonstrado, é dar conhecimento à sociedade sobre a importância da Gestão Ambiental eficiente, e que é dever de todos proteger o meio ambiente; portanto, toda a população deve participar da Gestão em seus municípios.

O Programa busca estimular a ampliação da capilaridade da proteção ambiental no Estado da Bahia. Pela união de esforços do Poder Público e da sociedade é que se pode construir um Estado de Direito Ambiental, através do qual se busca formas mais adequadas para a gestão dos riscos a que a sociedade moderna está submetida; a utilização de instrumentos de prevenção e precaução, não apenas diante de danos efetivos, como também na hipótese de danos abstratos, potenciais e, principalmente, se busca a formação de uma consciência ambiental cidadã.

Através de capacitações, material informativo, entre outros meios, busca-se levar informação à população dos municípios para demonstrar a necessidade de Controle Social que deve permear toda a Gestão Ambiental no município, seja

através do Conselho de Meio Ambiente e outras instâncias locais colegiadas, audiências públicas ou pressão popular sobre os gestores públicos e órgãos de representação.

Esta parceria com a sociedade civil organizada possibilita que esta atue na defesa do meio ambiente lado a lado com o Poder Público.

O Programa visa a um maior diálogo entre os Poderes Públicos municipais e o MP, através das Promotorias Regionais e a CT SISMUMA, o que cria uma parceria entre estas instituições, havendo uma troca de informações necessária para a evolução do conhecimento que possibilita a atuação mais efetiva na defesa do meio ambiente.

Esta parceria fortalece as duas instituições, o que permite que os danos ambientais sejam evitados, paralisados e reparados com maior eficácia.

Toda essa interação com a sociedade, com a realidade de cada município analisado, permite uma acumulação do conhecimento jurídico, experiência e motivação da equipe executora do Programa, sendo utilizado na busca de soluções mais adequadas para cada realidade encontrada.

Além disso, convém salientar que, na prática, se o Ministério Público adotasse a postura de criminalizar todas as condutas irregulares praticadas pelos municípios, haveria um cenário de caos instalado no Estado da Bahia e uma sobrecarga de ações no Poder Judiciário, na medida em que muitos empreendimentos licenciados deveriam ter suas licenças suspensas e interrompida a realização de várias atividades econômicas.

Assim, através do Programa Município Ecolegal, o Ministério Público da Bahia busca diagnosticar a situação dos municípios com relação a sua gestão ambiental e, a partir disto, orientar os municípios sobre quais providências devem ser tomadas para rever o licenciamento concedido, evitando danos e adequando seu sistema. Com essas medidas pactuadas com os municípios e o monitoramento do cumprimento delas, acredita-se que muitos outros danos ambientais possam ser evitados.

Não é sem razão que as oficinas de capacitação realizadas no âmbito do Programa são consideradas pontos de sucesso, uma vez que permitem a participação de diversos atores sociais que têm a possibilidade de dialogar com profissionais palestrantes como consultores, técnicos de órgãos públicos (como exemplos o Ministério Público da Bahia, o Ibama, o Inema, a Sema), promotores, entre outros, e também entre si, tirando dúvidas e apontando problemas na tentativa de encontrar soluções de forma conjunta.

1.23 Panorama dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente na Bahia

Será apresentado abaixo o panorama da situação dos municípios analisados até 2015 pela Câmara Temática, pela FLORAM e pelos técnicos do Ministério Público da Bahia em razão das operações FPIs.

O quadro abaixo contém dados gerais referentes à equação do número de Inquéritos Civis instaurados x municípios analisados (nº de relatórios produzidos) x providências tomadas pelas Promotorias de Justiça Regionais Ambientais - PJRAs (TACs e Recomendações), como segue:

Quadro 1 - Nº de relatórios produzidos x providências tomadas pelas Promotorias de Justiça Regionais Ambientais - PJRAs (TACs e Recomendações)

TOTAIS			
ICS instaurados	Relatórios analíticos CT / Relatórios FPI	Relatórios Floram	TAC/Recomendação
267	95	54	41 - TACs 37 - Recomendações
DADOS CONSOLIDADOS			
ICS instaurados	Municípios analisados		TAC/Recomendação
267	149		41 - TACs 37 - Recomendações

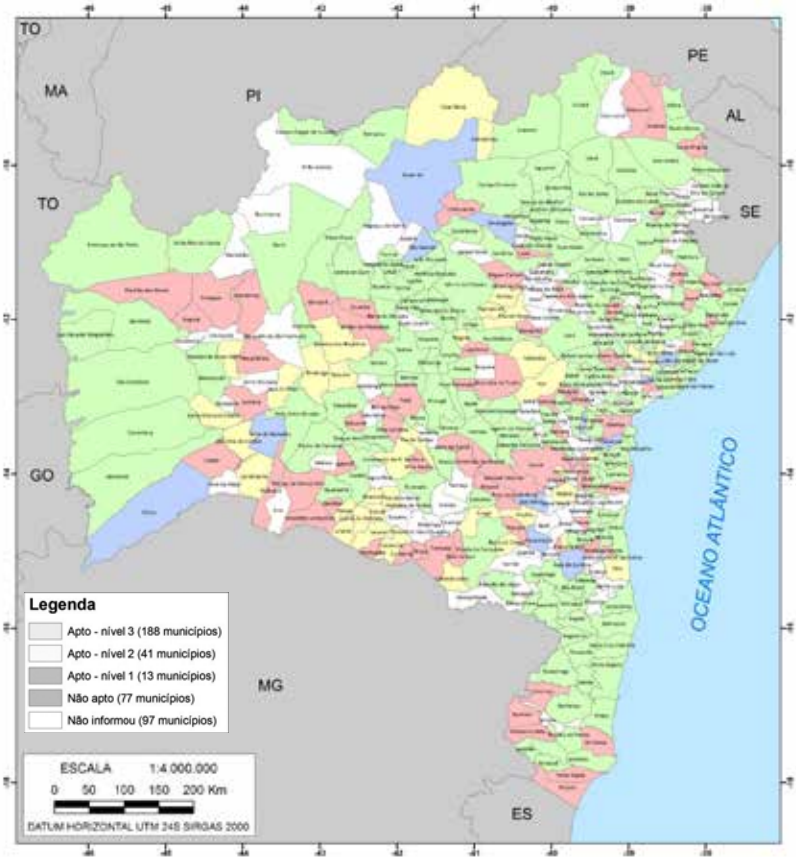
Fonte: Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente (MPBA)

De tal modo, o Programa Município Ecolegal tem instaurado, de acordo com o controle da CT Sismuma, 267 Inquéritos Civis, o que corresponde a aproximadamente 64% dos municípios baianos. Consoante as informações passadas pelos promotores de Justiça, já foram firmados 41 Termos de Ajustamento de Conduta e foram expedidas 37 Recomendações.

Vale ressaltar que foram ajuizadas 6 (seis) ações diante da ausência de equipe suficiente para licenciar, 5 (cinco) na regional de Teixeira de Freitas e 1 (uma) em Valença, nesta foi concedida liminar no sentido de que o município suspendesse o licenciamento.

Abaixo, a Figura 14 demonstra a situação dos municípios perante a SEMA quanto à declaração de capacidade do licenciamento ambiental, conforme os parâmetros definidos pela Resolução Cepram nº 4.420/2015.

Figura 14 - Mapa da Situação dos municípios baianos perante à SEMA



Fonte: SEMA, 2016; SEI/BA, 2010; IBGE/2008.

Como exposto, a partir dos dados do Formulário do Diagnóstico levantados pelos Relatórios Analíticos da CT Sismuma, pelos Relatórios das FPIs e pelos Relatórios Técnicos da FLORAM, já foi analisada a situação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente de 149 municípios baianos, no período de 2012/2015.

Para conhecimento da situação dos respectivos SISMUMAS, foram apurados de forma integrada para cada uma das PJRAs os aspectos abaixo enumerados, que em seu conjunto resultam no diagnóstico da gestão ambiental local:

1) Lei da Política Municipal de Meio Ambiente

2) Conselho de Meio Ambiente

3) Órgão Ambiental Capacitado

4) Instrumentos de Gestão:

a) Licenciamento Ambiental

b) Fiscalização

c) Fundo Municipal de Meio Ambiente

1.23.1 Política Municipal de Meio Ambiente

Diante do trabalho realizado na análise do SISMUMA dos municípios do Estado da Bahia, foram analisadas suas leis ambientais municipais, quando existentes.

A CT vem se deparando com as situações mais variadas, como leis elaboradas sem a observância das exigências formais definidas na LC n° 95/1998, que trata da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da CF de 1988, a ocorrência de antinomia, com flagrantes contradições entre as normas da lei da PMMA com as leis esparsas, o que dificulta a interpretação e causa prejuízos à segurança jurídica.

Quanto ao conteúdo, foram observadas desconformidades, ilegalidades e omissões nos instrumentos de gestão, a exemplo, da ausência da previsão das modalidades das licenças ambientais, da extrapolação das competências do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Noutro giro, também se observou a desatenção aos limites da competência suplementar, com invasão do município em atribuições do Estado, como a outorga de água, licenciamento de determinados minerais.

Alguns municípios desrespeitam o princípio da reserva e da supremacia da lei ao optarem "legislar" por meio de Decretos; por outro lado, a maioria das leis municipais não foi regulamentada naquilo que seria necessário.

Pode-se observar que algumas leis são copiadas uma das outras com cortes e alterações desarmônicas que malferem a sua unicidade orgânica. Constatou-se ainda, ao longo da análise de vários diagnósticos, que os respectivos usuários desconhecem a sua própria lei ou desrespeitam a sua aplicação.

Tanto por isso foi elaborada pela Câmara Temática, como mencionado anteriormente, uma Minuta de Lei de Referência, com a finalidade de trazer qualidade à legislação ambiental dos municípios baianos. Esta minuta[5] visa a orientar os

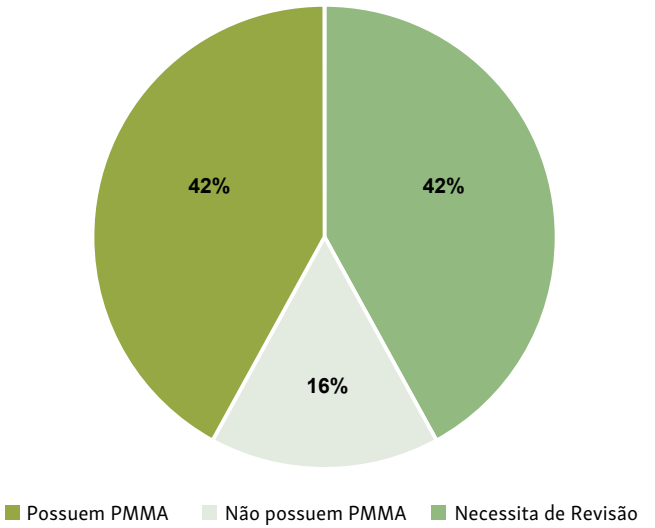
---

5 MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA. Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente. **Minuta de Lei de Referência da Política Municipal de Meio Ambiente.** Disponível em <http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-ceama/cat_view/390-publicacoes/1903-projeto-municipio-ecolegal/1910-minuta-lei-de-referencia.html/>. Acesso em 01 dez. 2015.

municípios na elaboração da sua política municipal de meio ambiente ou na sua adequação, destacando-se que devem ser observadas as peculiaridades de cada local.

Nestes termos, considerando a legislação ambiental dos 149 municípios analisados, tem-se que 105 municípios possuem a Lei da PMMA e que todas precisam ser revistas e que 44 municípios não possuem a Lei da PMMA.

Gráfico 2 – Política Municipal de Meio Ambiente



Fonte: Dados da Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente do MP/BA

1.23.2 Conselho Municipal de Meio Ambiente

A análise dos Conselhos de Municipais de Meio Ambiente perpassa pela sua previsão jurídica e os instrumentos que comprovam a sua atividade.

No aspecto legal, foram observados os poderes que lhe foram conferidos, as suas atribuições, com especial destaque à sua participação nos processos decisórios do licenciamento, bem como os aspectos de sua composição, paridade, sua presidência e duração do mandato.

Para conferência de sua regularidade, observou-se a publicidade do respectivo Decreto de nomeação. Em alguns casos, verificou-se que a nomeação não corresponde ao quanto previsto em lei, em outros o mandato já se encontra expirado. Foram conferidas as atas, o respectivo quórum e a periodicidade das reuniões, além da publicidade e existência do Regimento Interno.

Assim, o conjunto destes dados demonstra se o Conselho Municipal está atuante e regular.

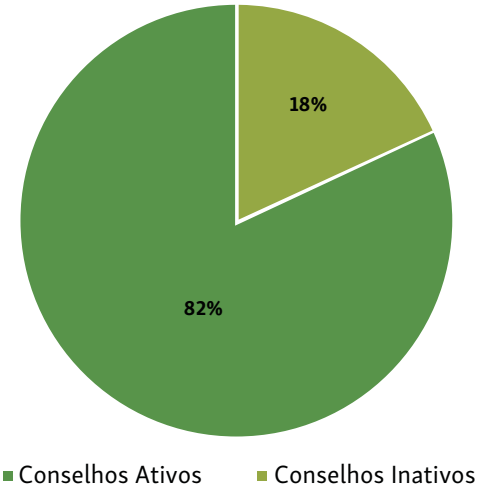
Portanto, o critério utilizado para a verificação se o Conselho Municipal está ativo se dá pela periodicidade sistemática de suas reuniões, ainda que ele não esteja cumprindo integralmente o seu poder-dever.

A leitura das atas demonstra que, não raro, as deliberações dos conselheiros ocorrem de maneira insuficiente ao considerarmos que as decisões são pautadas, tão apenas, nas discussões verbais, sem vistas à documentação ou aos respectivos procedimentos da pauta.

Nestes termos, tendo como referência os 149 municípios, constatou-se que apenas 27 Conselhos de Meio Ambiente se encontravam ativos, no momento da aplicação do Diagnóstico; consequentemente, 122 Conselhos de Meio Ambiente encontravam-se inativos.

Considera-se que este número é por demais expressivo, principalmente ao analisarmos que 84 municípios declaram realizar o licenciamento ambiental, diante da ordem expressa do art.15, II, da LC nº 140/2011, a qual preceitua que, na ausência do órgão ambiental capacitado ou do Conselho de Meio Ambiente, caberá ao estado a Competência Supletiva do licenciamento e da autorização ambiental.

Gráfico 3 - Conselho Municipal de Meio Ambiente



Fonte: Dados da Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente do MP/BA

1.23.3 Órgão Ambiental Capacitado

Inicia-se esta exposição chamando a atenção que dos 149 municípios analisados, 48 não possuem em sua estrutura organizacional um órgão ambiental, seja uma Secretaria de Meio Ambiente ou mesmo uma Diretoria de Meio Ambiente. Entretanto, os relatórios revelam que a inexistência do órgão ambiental ocorre sobretudo nos municípios que não realizam o licenciamento ambiental.

Por outro lado, 101 municípios apontam ter um órgão ambiental. Contudo, a análise dos relatórios, igualmente, revela que destes, apenas 10 municípios detem um órgão ambiental capacitado. Os demais 91 não se caracterizam como capacitados.

Assim, com fulcro no art. 37 da CF de 1988, as análises feitas pelos Relatórios desta Câmara Temática, pela Floram e pela FPI assinalam a obrigatoriedade do instituto do concurso público.

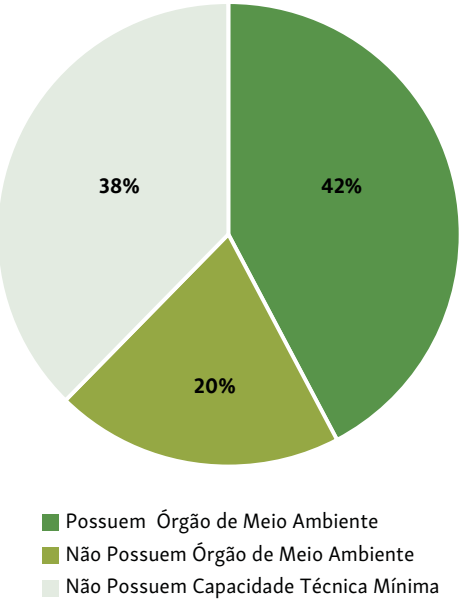
Alternativamente, com base na LC nº 140/2011, art. 4º, II, os entes federativos podem celebrar entre si instrumentos de cooperação, como convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos com órgãos e entidades do Poder Público, desde que seja respeitado o art. 241 da CF de 1988.

Entretanto, verificou-se nos municípios até então analisados uma pequena participação em consórcios públicos, todavia, mediante a iniciativa do Estado da Bahia, através da Sema, no intuito de firmar convênios para a formação de Consórcios Intermunicipais para a gestão ambiental, demonstram, que a tendência será aumentar o número de municípios participantes.

Quanto à iniciativa do Estado da Bahia, é sabido que os convênios são firmados com a condição de que os municípios se declarem aptos ao licenciamento no nível 03 da capacidade de gestão, o que pode estimular uma corrida desenfreada por parte dos municípios em se declarar aptos para licenciar no nível, muitas vezes sem ter capacidade técnica para tanto.

Isto posto, torna-se evidente observar que dentre os 149 municípios analisados, 84 declaram-se aptos ao licenciamento ambiental; porém, neste mesmo universo, tem-se a ocorrência de 139 órgãos municipais ambientais que não têm a necessária capacidade técnica pela ausência de técnicos habilitados e concursados.

Gráfico 4 - Órgão Ambiental Capacitado



Fonte: Dados da Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente do MP/BA

1.23.4 Instrumentos de Gestão

Além de descrever cada um dos instrumentos, esse item aponta alguns dados referentes à realidade da implantação de cada um deles no Estado da Bahia e apresenta algumas das limitações para a implantação/execução diante da realidade dos municípios observados.

1.23.4.1 Licenciamento Ambiental

Como reiteradamente exposto, do conjunto de 149 municípios, 84 realizam o licenciamento ambiental e 65 não realizam o licenciamento ambiental.

A rigor, como mencionado, apenas 10 municípios poderiam declarar-se aptos ao licenciamento ambiental, nos termos da LC nº 140/2011 c/c a Resolução Cepram nº 4.327/2013, o que é confirmado pela análise dos processos de licenciamento ambiental submetidos à CT SISMUMA.

A análise dos procedimentos cinge-se aos aspectos formais, seguindo os critérios da Resolução Conama nº 237/1997, sem adentrar-se no mérito dos estudos ambientais.

Três situações são recorrentes:

A primeira: a fragilidade dos Pareceres Técnicos, muitas vezes, feitos por técnicos não habilitados e/ou em meio de processos de licenciamento que cumprem expedientes meramente documentais ou cartoriais e que não há por parte do órgão ambiental a obrigatória intervenção e o exercício indelegável do Poder de Polícia Ambiental.

A segunda também frequente é que os processos de licenciamento não perpassam pelas três etapas de avaliação ambiental, sendo comum a liberação indistintamente de Licenças Simplificadas ou Unificadas.

Nestes termos, o Relatório chama a atenção para a responsabilidade do órgão ambiental municipal ao momento de estabelecer o estudo ambiental para análise da concessão de licenças de empreendimentos.

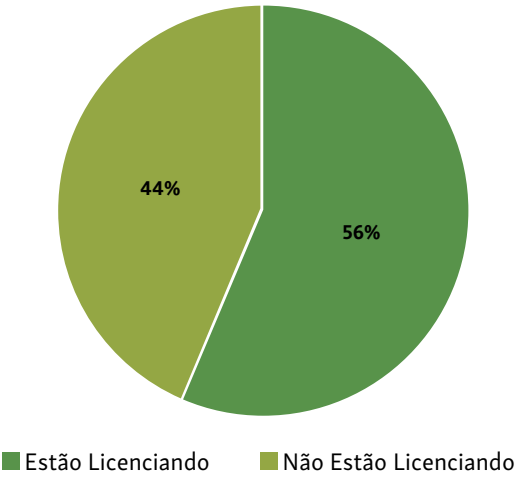
Deve-se ressaltar que um estudo ambiental deve estar em conformidade com a tipologia, localidade e características do empreendimento ou atividade a ser licenciada, sem perder de vista o quanto prelecionado na Resolução Conama nº 01/1986, com especial destaque ao seu art. 2º que enumera os empreendimentos dependentes de EIA/RIMA. Tanto quanto observar que o licenciamento ambiental não poderá ficar adstrito apenas ao porte e ao potencial poluidor, devendo também considerar as especificidades socioambientais, as características do ecossistema e a capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos, a incidência do patrimônio cultural material e imaterial em que o empreendimento será implementado, para só assim estabelecer a aplicação da licença ambiental simplificada ou, se necessárias, as três etapas do licenciamento ambiental, a partir da Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI e Licença de Operação - LO.

A terceira: constata-se que há uma grande tendência de conduzir os processos de licenciamento, como procedimentos de direito administrativo de caráter vinculado, como se as licenças ambientais fossem alvarás para o mero funcionamento de atividades.

Nas análises elaboradas pela CT é reiterado que a licença ambiental, como ato finalístico do procedimento do licenciamento ambiental, não gera direito à manutenção da situação vigente à época de sua concessão, não possui caráter de definitividade, está sujeita a prazos de validade, bem como à revisão por interesse relevante ligado à proteção do meio ambiente ou da saúde pública.

De tal modo, o licenciamento ambiental municipal, como mecanismo de controle e restrição da atividade humana que visa a impedir danos ao meio ambiente, está sendo fragilizado diante da diminuição de certos conteúdos legais e da não conformidade de procedimentos fundamentais.

Gráfico 5 - Licenciamento Ambiental



Fonte: Dados da Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente do MP/BA

1.23.4.2 Fiscalização Ambiental

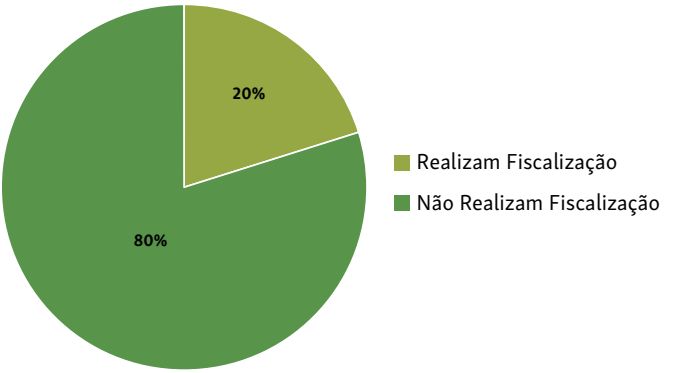
Os resultados da fiscalização ambiental deixam registrados que os municípios, através de seus órgãos ambientais, não estão exercendo o seu poder-dever de tutela ambiental, sendo flagrante a demanda reprimida a ser resolvida por todos os municípios analisados, haja vista que do cômputo de 149 municípios, 119 não realizam a ação administrativa da fiscalização ambiental.

Assevere-se, ainda, que a maioria expressiva dos 30 municípios que apontaram realizar a fiscalização ambiental, por terem apresentado algum procedimento desta natureza, como autos de infração, notificações, vistorias técnicas, não a exercem de forma costumeira e continuada, seja pela pouca presença de recursos humanos, seja pela ausência de bens e equipamentos nos órgãos ambientais.

Portanto, a fragilidade da fiscalização ambiental destes municípios é sobejamente expressiva.

Esta situação fica ainda mais agravada diante das recorrentes informações dos municípios de que os demais entes federados estão se abstendo de realizar a fiscalização, ao argumento de que o possível dano é de impacto local. Ora, todo e qualquer dano é de impacto local, ainda que tenha proporções regionais. Ademais, não se pode esquecer de que a tutela da proteção é comum a todos os entes federados.

Gráfico 6 - Fiscalização Ambiental

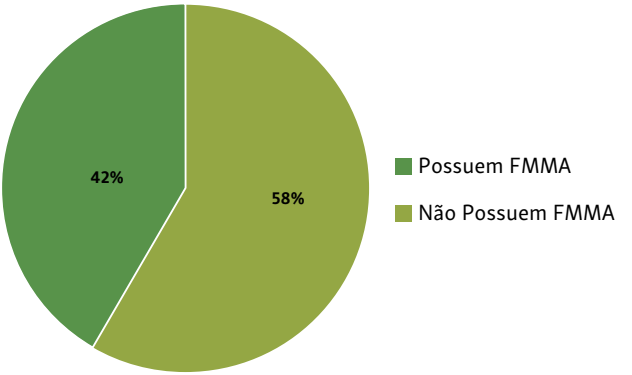


Fonte: Dados da Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente do MP/BA

1.23.4.3 Fundo Municipal de Meio Ambiente

Através dos dados obtidos a cerca deste instrumento de gestão, é possível identificar que, de um universo de 149 municípios, apenas 87 afirmam possuir Fundo Municipal de Meio Ambiente, não sendo possível identificar quais destes encontram-se ativos.

Gráfico 7 - Fundo Municipal de Meio Ambiente



Fonte: Dados da Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente do MP/BA

Esclareça-se, por oportuno, que muitos dos Fundos Municipais foram considerados ativos, por estarem instituídos nas respectivas leis. Não foram observados grandes usos dos recursos, mesmo porque as informações sobre as receitas restringem-se, basicamente, à arrecadação da remuneração das análises ambientais, ainda que a lei determine a dotação orçamentária pelo município.

Deve-se ressaltar que o Fundo Municipal de Meio Ambiente é um dos instrumentos de gestão indispensáveis à Política Municipal de Meio Ambiente, sendo essencial à estrutura econômico-financeira do SISMUMA.

O seu disciplinamento está intrinsecamente ligado aos instrumentos de licenciamento e da fiscalização ambiental, ao recepcionar as remunerações decorrentes da expedição de licenças e atos correlatos, como os valores das multas, termos de compromissos firmados pela administração ambiental, compensação ambiental e outros, para promover e custear as ações de caráter ambiental previstas em seu disciplinamento.

De acordo com as informações colhidas na execução do programa, verifica-se que há um desvirtuamento de alguns gastos com recursos do Fundo Municipal e, em muitos casos, os recursos que deveriam estar entrando na conta do Fundo estão indo para as contas da Prefeitura, e sua destinação acaba sendo dada sem o conhecimento do órgão ambiental e sem a deliberação do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Essa situação poderá levar à responsabilização do gestor inclusive por improbidade administrativa.

1.24 Dificuldades encontradas pelo município para estruturação da Gestão Ambiental

Após a análise dos procedimentos encaminhados à Câmara Temática, e das visitas realizadas em FPIs, é possível apontar como maiores dificuldades enfrentadas pelos municípios baianos para implementar a Gestão Ambiental Municipal as seguintes.

Em primeiro lugar, a maior dificuldade apontada pelos secretários de Meio Ambiente é a falta de interesse político, uma vez que, para a maioria dos prefeitos não é interessante o repasse de verbas para estruturar o órgão ambiental.

Outro grande obstáculo enfrentado pelos municípios refere-se à dificuldade de a prestação de serviço ocorrer de forma imparcial, afinal os laços pessoais no município são muito estreitos, havendo ainda um choque de interesses entre as atividades que movem a economia e sua adequação ambiental. Os instrumentos de proteção são vistos como um impasse ao desenvolvimento da cidade.

Portanto, foi constatado que o controle ambiental, seja na forma do licenciamento ou da fiscalização, muitas vezes não é recebido com bons olhos pela população.

Neste sentido, um grande empecilho relatado é a dificuldade de os técnicos municipais realizarem as vistorias, diante do grau de proximidade que existe entre as pessoas que residem nos municípios, em especial naqueles com menos habitantes, pessoalizando qualquer ação que venha a ser tomada por aquele técnico em virtude da sua função.

Ainda que haja interesse político, a maioria dos municípios baianos possui escassez de recursos financeiros, fato que os impede de implementar sua Gestão Ambiental para esses casos e em casos onde, em que pese possuir um órgão estruturado, faltam técnicos com capacidade técnica suficiente para tuar (ex.: mineração), sendo necessária a presença de um engenheiro de minas e/ou geólogo que, além de serem profissionais raros no mercado, são caros aos cofres dos municípios. Há a possibilidade de formar consórcios públicos.

O Consórcio Público está disciplinado na Lei nº 11.107/2005, constituindo-se um instrumento jurídico de cooperação entre os diversos entes federados, mediante organização da gestão associada de serviços públicos. Resta ainda dizer que o Consórcio Público, com personalidade jurídica de direito público, integra a administração indireta de todos os entes consorciados.

Assim, considerando os dispositivos da Lei de Consórcio, relacionados com a Gestão Ambiental, dá-se destaque ao art. 2º, § 3º c/c art. 4º, XI, *a, b, c,* § 4º, em que se vislumbra a possibilidade legal de estarem consorciados os técnicos para a gestão ambiental: licenciamento, bens e equipamentos.

Muito embora a CT entenda que no caso de haver consórcio público, o órgão municipal deve possuir uma estrutura mínima, uma vez que os consórcios de gestão ambiental, diferentemente dos consórcios destinados ao saneamento básico, por exemplo, em que a prestação de serviço objeto do consórcio pode-se dar sob o regime de concessão ou permissão por ser uma prestação indireta, nos termos do Nos termos do art. 175 da CF, uma vez que o serviço público pode ser prestado por pessoa que não detenha sua titularidade. É uma prestação de serviço de execução direta e, de tal modo, exige-se que o titular do serviço público, no caso o município, venha a prestá-lo.

Desta forma, é possível que a obrigação de proteção ambiental seja executada com apoio dos técnicos oriundos do consórcio, de modo a realizar a atividade de licenciamento ou outras atividades que auxiliarão na gestão municipal.

A CT SISMUMA entende que o município deve possuir equipe mínima concursada para exercer as ações administrativas decorrentes da Secretaria, do Licenciamento e da fiscalização ambiental, cabendo aos técnicos consorciados a parte técnica, como elaboração de relatórios, visitas técnicas, pareceres etc., mas jamais exercer atos exclusivos de fiscalização.

As dificuldades apontadas são muito delicadas e difíceis de serem resolvidas; no entanto, se houver o fortalecimento da educação ambiental no município, a fim de informar à população que o meio ambiente equilibrado é um direito constitucional de todos, que os recursos ambientais não são infinitos, que o controle ambiental não visa a impedir o crescimento econômico, que é possível

o desenvolvimento sustentável, e demonstrar ainda a importância da gestão ambiental feita através do trabalho dos técnicos, devendo a sociedade atuar em conjunto, a vida da própria população sofrerá os reflexos positivos, em especial na qualidade de vida.

Quanto aos aspectos econômicos e financeiros do município, é importante ressaltar que a Gestão Ambiental, através do Fundo Municipal de Meio Ambiente, visa ao recebimento de recursos advindos de taxas de licenciamento, multas, TACs, convênios, parcerias, entre outras receitas que auxiliam na estruturação e bom funcionamento do órgão ambiental.

1.25 Potencialidades da Gestão Ambiental Municipal

Como dito anteriormente, o ente municipal é o ente federado que possui melhores condições de exercer uma Gestão Ambiental efetiva, mesmo diante de todas as dificuldades enfrentadas.

Costuma-se dizer que é no município que as pessoas vivem, e não no Estado ou na União. Consequentemente, é nele onde primeiro são sentidos os reflexos positivos ou negativos da boa ou má gestão do meio ambiente.

Portanto, esta proximidade permite que o órgão ambiental municipal tome conhecimento, antes de outros órgãos, das ações prejudiciais que venham a ocorrer em seu território e, consequentemente, tomar medidas emergenciais para paralisar as atividades que estejam causando danos ambientais.

Além disso, permite também uma maior eficácia no monitoramento de condicionantes, nos casos de empreendimentos licenciados e de cumprimento de medidas repressivas decorrentes de fiscalização e/ou TACs.

A importância da Gestão Ambiental Municipal está justamente na descentralização da Gestão, aproximando esta da população e das particularidades do meio ambiente de cada município, adaptando-se à realidade local e permitindo uma gestão participativa, adequada e personalizada.

O que não ocorre de forma tão eficiente com órgãos estaduais e federais, uma vez que não é viável a presença destes em todos os municípios do estado, afastando, desta forma, os órgãos executores das atividades e da população local, maior prejudicada pelos danos ambientais que venham a ser produzidos.

Este afastamento, por conseguinte, prejudica a efetividade da Gestão Ambiental pelos motivos acima evidenciados.

1.26 Conclusão

Com base nos resultados apresentados até o momento, através do diagnóstico dos municípios baianos, no que tange à Gestão Ambiental, restou demonstrado que a maioria dos municípios então analisados não apresenta um Sistema de Meio Ambiente estruturado para exercer ações de fiscalização e licenciamento.

Pode-se afirmar que a maioria não apresenta legislação ambiental que institua a política municipal de meio ambiente ou possui legislação incompatível com as responsabilidades do município, necessitando de revisão.

Parte expressiva não possui um órgão ambiental estruturado com equipe técnica suficiente para as suas demandas, quando não inexistente. Grande parte dos municípios não possui Conselho de Meio Ambiente ou não realiza reuniões periódicas e não capacita os seus membros. E grande parte dos municípios que realiza a atividade de licenciamento ambiental não respeita os requisitos legais para essa atuação, e quase a totalidade não realiza ações ordinárias de fiscalização ambiental.

Diante do exposto, resta clarividente, perante a importância da Gestão Ambiental Municipal para a garantia de um Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (art. 225 da CF de 1988), direito fundamental constitucional, que os municípios baianos necessitam de auxílio para se estruturarem a fim de exercerem as atividades decorrentes da competência comum estabelecida pelo art. 23 da CF de 1988 e regulamentada pela LC nº 140/2011.

Por essa razão, o Ministério Público desenvolveu o Programa Município Ecolegal, o qual foi apresentado neste trabalho e que vem realizando ações como elaboração do diagnóstico dos municípios na Bahia visando a apresentar à sociedade e aos órgãos responsáveis a situação da Gestão Ambiental no Estado, subsidiando possíveis ações tomadas pelos promotores de Justiça. Também realiza cursos de capacitação para os gestores públicos, conselheiros de meio ambiente e sociedade civil a fim de trazer informação sobre os instrumentos de gestão, as responsabilidades de cada ator e a importância do trabalho realizado de forma correta e conjunta, aproximando os municípios do Ministério Público.

Diante do trabalho realizado, verifica-se que o objetivo do Programa é auxiliar os municípios a exercer uma Gestão Ambiental participativa e eficiente, de acordo com a legislação pátria, uma vez que o município é o ator que possui maiores condições, em que pese as dificuldades enfrentadas, de agir para defender e proteger, seja preventiva ou repressivamente, o meio ambiente local de acordo com suas especificidades.

Com a atuação do Programa que já tem seis anos de existência, vem sendo verificada, pela equipe da Câmara Temática, a evolução da situação de alguns municípios, que criaram ou adequaram suas Leis, instituíram ou regularizaram seus Conselhos, criaram e capacitaram seus órgãos ambientais etc.

Esta evolução vem dando fôlego e animando o trabalho que vem sendo realizado, mesmo diante das dificuldades, limitações e das grandes dimensões territoriais do Estado da Bahia que possui 417 municípios, considerando que todos serão analisados, acompanhados, apoiados e cobrados para que de fato implementem o seu SISMUMA, necessitando do efetivo apoio de toda a sociedade a este Programa.

Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BAHIA. Resolução CEPRAM nº 4.327 de 31 de outubro de 2013. **Dispõe sobre as atividades de impacto local de competência dos Municípios, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, e dá outras providências.** Diário Oficial, Salvador-BA, 03 de dezembro de 2013. Disponível em: <http:// www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/GAC/ 150514Resolucao4327ImpactoLocaLd osMunicipios.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016.

_____. Resolução CEPRAM nº 4.420 de 27 de novembro de 2015. **Altera a Resolução Cepram nº 4.327 de 31 de outubro de 2013, que dispõe sobre as atividades de impacto local de competência dos Municípios, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em qualquer de suas formas.** Diário Oficial, Salvador-BA, 04 de dezembro de 2015. Disponível em: <http:// www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/GAC/ 150514Resolucao4327ImpactoLocaLdo sMunicipios.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 26 fev. 2016.

_____Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Diário Oficial, Brasília-DF, 09 de dezembro de 2011. Disponível em: <http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 28 jan. 2016.

_____. 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.** Diário Oficial, Brasília-DF, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

_____. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.** Diário Oficial, Brasília-DF, de 22 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://www.mma. gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 10 fev. 2016.

_____. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Dispõe sobre critérios básicas e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.** Diário Oficial, Brasília-DF, 17 de fevereiro de 1986. Disponível em: <http://www. mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 6 fev. 2016.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. **Licenciamento Ambiental Municipal: um instrumento local de efetivação de direitos fundamentais Brasil 1988-2008.** Curitiba: Juruá, 2010.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

GLOSSÁRIO DO BRASIL. Disponível em: <http://www.ds.brasil.nom.br/gloss%C3%A1rio%20DS%20Brasil.htm#S1>. Acesso em: 15 fev. 2016.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política Ambiental: busca de efetividade de seus instrumentos.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPPELLI, Silvia. **Direito Ambiental.** 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

SÃO PAULO. **Lei Estadual nº 997 de 31 de maio de 1976.** Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1976_Lei_Est_997.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2016.

TALDEN, Farias. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental.** 5. ed. Niterói: Impetus, 2013.

Programa Município Ecolegal. Influência na Adequação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente no Sudoeste da Bahia[6]

Karina Gomes Cherubini

1.27 Introdução

A legislação nacional previu a atuação dos entes federados de forma sistêmica para defesa do meio ambiente, desde a pioneira Lei nº 6.938/1981. Com a Constituição Federal, o papel e a autonomia do município como órgão local do Sistema Nacional de Meio Ambiente foram reforçados, com correspondente ampliação de suas competências. Já com o advento da LC n° 140/2011, acentua-se a descentralização de poderes de gestão ambiental para os municípios como parte de uma política de caráter federal que reforça a necessidade de implantação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, efetuando-se a delimitação de competências, notadamente para o licenciamento e autorização ambientais.

Contudo, não bastam as novas disposições constitucionais e legais e a retirada de cena da União e/ou dos Estados para que os municípios passem a assumir espontaneamente competências de gestão.

> A criação de um espaço institucional no município para lidar com questões ambientais, congregando órgão municipal ambiental qualificado, legislação específica, conselho de meio ambiente com participação da sociedade civil são desafios da gestão municipal. (DE CARLO, 2006, p. 134)

"A situação desses componentes da gestão ambiental é diferenciada nos municípios, podendo constituir-se em obstáculo à descentralização dos poderes" (DE CARLO, 2006, p. 80). Influem a realidade heterogênea de cada município e as diferenças regionais de desenvolvimento em cada região. A adoção de política setorial descentralizadora de modo uniforme para todos os municípios é um aspecto positivo, por respeitar a igualdade (DE CARLO, 2006, p. 82). Em direção contraposta, deixar de considerá-las pode não respeitar a equidade.

---

6 Artigo elaborado a partir da monografia apresentada à Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) para obtenção do título de especialista em Direito Ambiental, em junho de 2015.

1.28 A descentralização da Gestão Ambiental na Bahia e o Programa GAC

No Estado da Bahia, a política estadual de descentralização é conduzida pela Secretaria de Meio Ambiente, através do Programa Gestão Ambiental Compartilhada - GAC. Atende aos ditames da Constituição Estadual da Bahia, em seus arts. 59, inciso IV, que coloca como competência do município "garantir a proteção do patrimônio ambiental e histórico-cultural local", observada a legislação federal e estadual, e 213, §4º, que prevê a delegação de atribuições do Estado para Conselhos e órgãos de defesa do meio ambiente, criados por lei municipal.

Igualmente, ao art. 4º, inciso XII, da Lei nº 10.431/2006 coloca o fortalecimento da gestão ambiental municipal como diretriz para a implementação da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade. Também observa ao art. 146, §1º, inciso VII, do mesmo diploma legal, o qual indica 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, como integrantes do Sistema Estadual de Meio Ambiente - Sisema. Por fim, ao art. 159 do mesmo diploma legal, o qual apresenta a competência dos órgãos locais para a execução dos procedimentos de licenciamento ambiental e fiscalização dos empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente degradadoras do meio ambiente que sejam de sua competência originária ou que lhes forem delegados pelo Estado.

Partindo desses comandos legais, o Programa GAC é apresentado como Política Pública normatizada no Estado da Bahia a partir da Resolução Cepram nº 3.925/2009, tendo como premissa uma maior atuação municipal na gestão ambiental local, objetivando uma maior fiscalização quanto ao uso dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável do município.

Seu regramento foi dado pela Resolução Cepram nº 3.925/2009, que previa o apoio à organização e ampliação da capacidade dos municípios baianos, com fins ao fortalecimento da gestão ambiental municipal. O Estado da Bahia prestaria apoio à descentralização da gestão ambiental, após celebração de termo de cooperação técnica com o município, que poderia versar sobre capacitação e treinamento dos gestores e técnicos municipais de meio ambiente, apoio ao processo de organização das estruturas municipais de gestão ambiental ou apoio à organização de alternativas de financiamento do Sistema Municipal de Meio Ambiente.

O Programa era conduzido pela Secretaria do Meio Ambiente - Sema, através de sua Superintendência de Políticas e Planejamento Ambiental - SPA. A meta

inicial era de atingir cem municípios até o ano de 2010. Até maio de 2013, 107 (cento e sete) municípios estavam aptos ao licenciamento ambiental, conforme consta da Portaria nº 33/2013, da Secretaria de Meio Ambiente.

A Resolução Cepram nº 3.925/2009 encontra-se revogada, mas o Programa GAC foi mantido, com algumas modificações. Pretende apoiar o processo de estruturação e efetivação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente para que cada município baiano possa assumir suas competências definidas na novel Resolução Cepram nº 4.327/2013 e na LC nº 140/2011. Extensivamente, o Programa também busca fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente.

Conforme a Secretaria de Meio Ambiente da Bahia (BAHIA, 2015c), os objetivos específicos do programa são:

- Promover o desenvolvimento da gestão ambiental compartilhada, de forma integrada e adequada às competências de cada ente federado;
- Estabelecer uma política de capacitação e treinamento dos membros de conselhos, gestores e técnicos municipais de meio ambiente, tendo em vista a estruturação dos órgãos municipais de meio ambiente e a necessidade de desenvolver a capacidade para o planejamento da gestão;
- Integrar os municípios aos sistemas de informação ambiental do Estado, a exemplo do Sistema Estadual de Informação Ambiental (SEIA) e do Sistema Nacional de Informações Ambientais (SINIMA), de forma a garantir maior eficiência, transparência e qualidade da gestão ambiental;
- Viabilizar a criação e estruturação dos organismos municipais de meio ambiente em todos os municípios do Estado da Bahia;
- Apoiar a gestão ambiental através de convênios com consórcios públicos de desenvolvimento sustentável.

Na regência da Resolução Cepram nº 3.925/2009, longa era a lista de documentos a serem apresentados à Secretaria de Meio Ambiente pelos municípios que pretendessem aderir ao Programa (BAHIA, 2015b). Atualmente, como previsto na Resolução Cepram nº 4.327/2013, para o município aderir ao programa e exercer sua competência para o licenciamento ambiental deve enviar ofício informando possuir órgão ambiental capacitado, conselho de meio ambiente formado legalmente e atuante e o nível de licenciamento que pretende assumir.

O Estado da Bahia previu o exercício de sua capacidade supletiva de atuação como órgão ambiental aos municípios que comunicassem a falta de capacitação técnica para as atividades de licenciamento e autorização ou de conselho municipal de meio ambiente. Ou seja, inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho municipal de meio ambiente, caberia ao município informar essa situação à Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia (BAHIA, 2015b).

Mesmo recepcionando tais comunicações, o Estado da Bahia não estimulou a permanência do município na situação de ausência de capacidade, estimando o prazo de dois anos como suficientes, em princípio, para que o ente federado municipal viesse a atender aos ditames do art. 15, inciso II, da LC n° 140/2011, necessários para exercício da descentralização ambiental, quanto licenciamento e autorização. Caso não conseguisse, o exercício da competência supletiva do Estado poderia ser renovado, após nova comunicação do município quanto à persistência da ausência de capacidade licenciatória.

Isto pode ser visto do art. 10, §§ 1º e 2º, da Resolução Cepram nº 4.327/2013 que menciona que os municípios, após terem comunicado a falta de capacidade técnica, deverão envidar esforços para, no prazo de dois anos, efetuarem o suprimento dessa capacidade, podendo renovar a invocação da atuação supletiva do Estado.

O Estado da Bahia assinou o prazo de noventa dias, contados da publicação da Resolução Cepram nº 4.327/2013, para que os municípios informassem à Secretaria Estadual de Meio Ambiente a situação local quanto à capacidade de licenciamento. Caso os municípios não atendessem ao dever de informação, o Estado retirar-se-ia das atividades de licenciamento naquele território, ao argumento de que o próprio município teria capacidade técnica para as atividades administrativas ambientais. Em síntese, "o Estado da Bahia somente exercerá sua competência supletiva caso venha a ser provocado pelo município". Na hipótese de quedar-se silente, "o Estado entenderá que o município se manifesta como apto ao nível 3 do licenciamento" (KHOURY; LIGEIRO, 2015, p. 10).

O comando foi dado pela Resolução Cepram nº 4.327/2013, nos seguintes termos:

> Art. 7º – Os Municípios deverão, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta Resolução, informar a SEMA o nível de gestão local para o exercício do licenciamento, conforme Anexo Único, ou a falta de capacidade para exercê-la; Parágrafo único. Não havendo a manifestação expressa do Município, nos termos do caput deste artigo, entender-se-á que todas as atividades de impacto local foram recepcionadas e, portanto, todos os 03 (três) níveis previstos no Anexo Único desta Resolução passarão à competência municipal.

O Estado não interfere na opção municipal quanto ao nível de licenciamento pretendido, tão somente "dá publicidade ao ato do Município que declara o nível de gestão desejado" (KHOURY; LIGEIRO, 2014, p. 7) e atualiza a listagem, preservando sua dinamicidade, à medida que os municípios ofertam sua declaração de capacidade ou de incapacidade (KHOURY; LIGEIRO, 2014, p. 12). Tais listagens estão hospedadas no sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Não era esse o procedimento anterior ao advento da Resolução Cepram nº 4.327/2013. Até esse marco, o nível de gestão municipal pretendido para o licenciamento era analisado pela Câmara Técnica de Gestão Ambiental Compartilhada (CT-GAC/Cepram), com posterior publicação de uma Resolução do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepram), reconhecendo-o (KHOURY; LIGEIRO, 2014, p. 7).

O prazo dado pelo Estado da Bahia aos municípios para se pronunciarem, em conformidade com a Resolução Cepram nº 4.327/2013, encerrou-se em 03 de março de 2013. Não é tido como prazo peremptório, já que os municípios podem comunicar a qualquer tempo a ausência de capacidade administrativa para licenciamento ambiental. Assim entendem Khoury e Ligeiro (2015, p. 10), ante a falta de fixação de prazo pela LC nº 140/2011.

Todavia, se "não significa dizer que os Municípios que porventura não tenham se manifestado, não poderão fazê-lo depois dessa data" (KHOURY; LIGEIRO, 2015, p. 10), também não significa que os municípios o tenham feito ou mesmo, que por não terem feito, tenham capacidade para licenciamento ambiental. A presunção do Estado da Bahia não pode ser absoluta. Ao contrário, como sustentam Khoury e Ligeiro (2014, p.8), trata-se de presunção *iuris tantum* (relativa) e, como tal, admite prova em contrário.

Por outro lado, nos termos do art. 1º, §3º, da Resolução Cepram nº 4.327/2013, é possível a opção por três níveis de licenciamento, dependendo da complexidade ambiental, a ser avaliada pelos critérios de porte do empreendimento, potencial poluidor, natureza da atividade, características do ecossistema e capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos. O nível 1 é o de menor complexidade, evoluindo para o nível 3, que analisará empreendimentos e atividades mais complexos.

Quando o município não comunica o nível de licenciamento pelo qual optou, a presunção do Estado é de que se encontra apto ao nível 3 do licenciamento (KHOURY; LIGEIRO, 2014, p. 9). Logo, classifica o município omisso diretamente no mais alto nível de licenciamento, quando tem, deveria ou poderia ter ciência de sua falta de recursos financeiros e humanos para o adequado exercício dessa capacidade.

Não deixa de revelar uma indução do Estado para que a descentralização se concretize, mesmo que de forma vertical nos municípios (*top-down*), restando saber até que ponto, alegando conquista democrática, não será mera transferência de problemas sem soluções claras (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007, p. 51).

Descentralização pode ser mecanismo eficiente, se observadas determinadas condições que indiquem "sustentabilidade institucional". É o que afirmam Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007, p. 38), como pode ser visto no excerto a seguir colacionado:

> Deve-se notar que o processo ideal de descentralização está atrelado a outros aspectos, como capacidade institucional e administrativa local, controle social, mecanismos de flexibilização, mas, sobretudo, é de suma importância que o processo ocorra de forma compartilhada com outras instâncias e esferas do governo.

O sucesso de um programa de descentralização depende de variáveis como condições de natureza política e atributos estruturais do estado e dos municípios. Igualmente, custos financeiros envolvidos e volume de receita disponível, posto que interferem na capacidade financeira do município para aportar recursos na área ambiental.

Por essa razão, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do governo que passará a desempenhá-las. Para tanto, os Estados devem trabalhar estrategicamente para obter a adesão dos governos locais, quando as funções de gestão de políticas públicas não forem assumidas ou por iniciativa própria ou por expressa imposição constitucional (ARRETCHE, 1999).

O afastamento do Estado, descentralizando as atividades para o ente federado municipal, ainda que possa ser conveniente para isentar-se de responsabilidades ou para "diminuir pressões de determinadas políticas sobre gastos governamentais" (DE CARLO, 2006, p. 69), não significa, em absoluto, maior proteção ao meio ambiente.

No mínimo, deveria buscar ampliar a certeza quanto à capacidade ambiental dos municípios para lidar com a gestão ambiental compartilhada, acercar-se de sua capacidade de governança (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007, p. 38). Como assevera Escobar (2011, p. 192), "é necessário que o órgão estadual analise em que condições os estados podem transferir esta competência ambiental aos municípios, de forma que garantam os mesmos níveis de proteção". Não se desconhecem, entretanto, as iniciativas do Estado da Bahia para a capacitação dos técnicos municipais através de cursos que promove pelo Programa de Formação em Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Formar) apontado como projeto prioritário dentro da Gestão Ambiental Compartilhada (BAHIA, 2015a).

Por outro lado, o advento da Constituição Federal, da LC nº 140/2011 e de outros diplomas normativos, de natureza infralegal, sempre reforçando e estimulando a assunção, pelo município, de gestão ambiental compartilhada, situação que, apesar do aparato legislativo, nem sempre se consubstanciou, ilustram como é difícil a coordenação intergovernamental para desempenho de políticas públicas, um dos desafios do federalismo (LEME, 2010, p. 28).

Persiste, em muitos casos, a situação relatada por Capelli (2015, p. 51) sobre a omissão de todos, satisfazendo-se, quando questionados sobre danos ambientais concretos, com cenários arrasadores de degradação, com a atribuição de responsabilidade a qualquer outro órgão ambiental, sem assumir a sua própria.

Legalmente, entretanto, subsistem os limites de atuação, até mesmo para não invadir a atribuição e a autonomia de cada esfera de governo. Como sustenta Leme (2010, p. 28), federalismo e descentralização são mecanismos complementares, mas é preciso estabelecer e identificar limites. Impõe-se questionar se caberia, de pronto, descentralizar a competência licenciatória em nível 3 para municípios que sequer informaram capacidade ambiental, quando se sabe, como sustentado por De Carlo (2006, p. 102), que todo licenciamento demanda conhecimento técnico específico para analisar e avaliar os diversos estudos ambientais exigidos e estabelecer critérios a serem cobrados no seu processo.

Com isso, pode-se perceber diferentes aspectos do federalismo, como colocado por Chiesa (2009, p. 7), quando esclarece que o federalismo pode ser interestatal, marcado pela competividade e separação entre os diferentes níveis de governo ou cooperativo ou intraestatal, quando ocorre o compartilhamento de tarefas entre os diferentes níveis de governo, de forma pactuada, garantindo ações conjuntas.

No caso sob estudo, percebe-se que, de certa forma, preserva-se o federalismo, separando-se as diferentes agendas do Estado da Bahia e de seus municípios. De outro, contudo, enfraquece-se a própria proteção ambiental, ante a presunção de habilitação dos municípios, mesmo que sem capacidade instalada para receber suas competências, compreendendo pessoal qualificado, recursos, marco legal e conselho de meio ambiente (LEME, 2010, p. 31; 33). Isso tudo em detrimento à melhor interpretação de descentralização, que não pode ser justificada pelo interesse de destutela dos entes federados frente ao poder central nem como forma de omissão deste (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007, p. 43). Descentralização implica limitar as zonas de responsabilidade exclusiva e ampliar as responsabilidades conjuntas, mediante estabelecimento de novas relações entre os diversos níveis (GODARD *apud* AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007, p. 43).

Diante desses impasses, mostra-se apropriada a colocação de Abrucio e Soares (*apud* DE CARLO, 2006, p. 69), sugerindo a superação da dicotomia centralização *versus* descentralização, para passar a operar-se com coordenação intergovernamental e busca de equilíbrio de poderes, entre as diferentes esferas. Afinal, a vulnerabilidade institucional de vários municípios, atrelada ao baixo capital social, são fatores importantes a serem analisados para a formulação e implantação de uma política ambiental efetiva (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 291). Além disso, como a descentralização ainda é incipiente, é prematuro afirmar que dela decorrem "ganho ambiental ou melhoria da qualidade de vida para a população", como bem observam Scardua e Bursztyn (2003, p. 305).

1.29 Programa Município Ecolegal do Ministério Público da Bahia

A par de estar delineada a competência dos entes municipais na tutela do meio ambiente e apesar de, no caso da Bahia, encontrar-se em desenvolvimento o Programa GAC, nem todos os municípios têm os seus sistemas municipais de meio ambiente estruturados, com capacidade e qualidade desejadas para a sua gestão ambiental. Tal fato pode comprometer o seu poder-dever de proteger do meio ambiente.

Com essa justificativa, encontra-se em implantação pelo Ministério Público da Bahia o Programa Município Ecolegal. Seu objetivo, apresentado por Khoury, Ligeiro e Rocha (2014, p. 12), é garantir a adequada gestão ambiental dos municípios baianos, através da cobrança e acompanhamento da implementação dos sistemas municipais de meio ambiente e dos instrumentos da política ambiental municipal.

Dito de modo mais simples, objetiva "fomentar a implantação e o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente no Estado da Bahia" (BAHIA, 2013e, p. 8-11), com aproveitamento da natureza e finalidade constitucionais do Ministério Público, como uma das instituições responsáveis pela tutela dos interesses difusos.

Insere-se no Planejamento Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia para o período de 2011-2023, como prioridade institucional (KHOURY; LIGEIRO, 2013, p. 2). Relaciona-se com o objetivo estratégico de "Promover a Defesa do Meio Ambiente". Em detalhamento, relaciona-se com a estratégia de "Aperfeiçoar e estruturar a atuação do MP/BA na Defesa do Meio Ambiente", especialmente para as iniciativas de fortalecimento dos órgãos ambientais em suas competências técnico-operacionais para o devido cumprimento de suas atribuições, criação e implementação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente em 100% dos municípios do Estado e de promover ações para a criação de fundos estaduais e municipais para a preservação do meio ambiente.

Como metodologia, o promotor de Justiça instaura o inquérito civil e encaminha formulário com quesitação ao município investigado, para busca de elementos estruturantes que comporão o diagnóstico de seu Sistema Municipal de Meio Ambiente. Com a resposta do município, que vem acompanhada de cópia de leis municipais, processos de licenciamento ambiental e atas de reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente, os autos são encaminhados pelo promotor de Justiça ao Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Meio Ambiente do Ministério Público da Bahia (Ceama), para posterior direcionamento à Câmara Temática do Sistema Municipal de Meio Ambiente (BAHIA, 2013c).

Uma vez nessa Câmara, seus integrantes analisam o inquérito civil, procedem à definição dos cenários, elaboram notas técnicas, minutas de ofícios, de recomendação, de termo de ajustamento de conduta e até de ação civil pública, como subsídio ao promotor de Justiça.

Com base nos dados do Formulário do Diagnóstico, da legislação ambiental municipal e dos documentos, a Câmara Temática elabora, do mesmo modo, relatório analítico, revelando a situação da gestão ambiental municipal.

Segundo Khoury e Ligeiro (2014, p. 11), o relatório analítico é composto dos seguintes itens:

1) Identificação

2) Cenário do Município

3) Análise da Política Municipal de Meio Ambiente

4) Análise do Conselho de Meio Ambiente e do Órgão Ambiental Capacitado

4.1 - Conselho de Meio Ambiente

4.2 - Órgão Ambiental

4.3 - Análise dos Procedimentos

4.3.1 - Licenciamento Ambiental

4.3.2 - Fiscalização

5) Sistema Municipal de Informação Ambiental

6) Conclusão

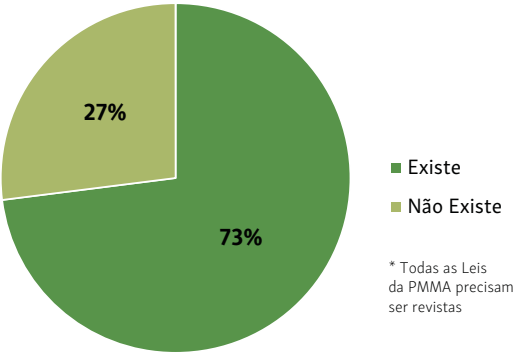
Retornando os autos à Promotoria de Justiça de origem, apraza-se audiência extrajudicial para celebração do termo de ajustamento de conduta com o município investigado, com as correções a serem feitas no sistema municipal de meio ambiente, se forem necessárias. Não sendo firmado o título executivo, procede-se ao ajuizamento da ação civil pública com o mesmo objetivo.

Não menos importante é a fase de monitoramento, para acompanhar o cumprimento do termo de ajuste de conduta ou a efetividade da ação civil pública. Para tanto, o promotor de Justiça conta com o apoio da Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente – CT SISMUMA e do Central de Apoio Técnico do Ministério Público - CEAT (BAHIA, 2013c, p. 15).

O Programa Município Ecolegal também prevê a realização de encontros de capacitação por regiões do Estado da Bahia, tanto para os membros do Ministério Público como para secretários e conselheiros municipais de meio ambiente e outros interessados. A primeira oficina foi realizada em 16 de outubro de 2013, em Salvador, para debate sobre o Sismuma (BAHIA, 2013b), tendo como público-alvo promotores de Justiça. Outros encontros foram realizados nos anos de 2013-2014, a exemplo do ocorrido no dia 09 de junho de 2014, em Teixeira de Freitas, reunindo secretários municipais de meio ambiente, agentes de fiscalização, membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente e outros servidores (BAHIA, 2014b).

Os resultados parciais do Programa, até dezembro de 2013, foram 186 (cento e oitenta e seis) inquéritos civis instaurados e 74 (setenta e quatro) relatórios analíticos analisados. Dos casos concluídos, verificou-se que em 27% dos municípios não existe lei municipal definidora da Política Municipal de Meio Ambiente, enquanto nos 73% dos municípios onde existe, carece de revisão, como ilustra o Gráfico 8 logo abaixo. Isto ocorre, normalmente, quando não há coerência no conjunto dos dispositivos ou não observa seu caráter suplementar em relação às normas estaduais e federais (KHOURY; LIGEIRO, 2014, p. 15).

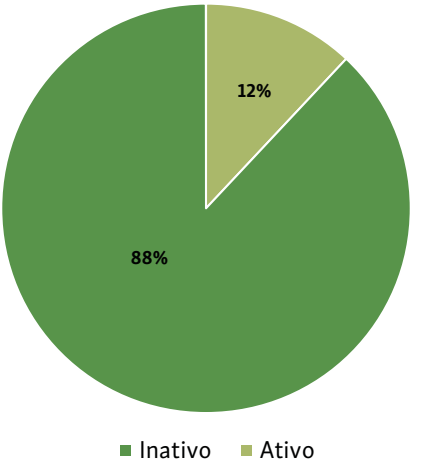
Gráfico 8 - Política Municipal de Meio Ambiente



Fonte: KHOURY; LIGEIRO; ROCHA, 2014, p. 17.

Em continuação, dos 74 municípios com relatórios analíticos concluídos, apenas 12% tinham Conselhos Municipais de Meio Ambiente e apenas 28% tinham Fundos Municipais de Meio Ambiente ativos. De mesmo modo, segundo os mesmos relatórios, apenas 38% dos 74 (setenta e quatro) municípios concluídos realizavam licenciamento ambiental. A situação agravava-se em relação à fiscalização ambiental, já que apenas 19% dos municípios com relatório analítico concluído procediam à atividade fiscalizatória (KHOURY; LIGEIRO; ROCHA, 2014, p. 15-22).

Gráfico 9 - Conselhos Municipais de Meio Ambiente



Fonte: KHOURY; LIGEIRO; ROCHA, 2014, p. 18.

Nova consolidação dos dados revelou, em 2014, a instauração de 241 inquéritos civis no período de 2012-2014, o que corresponde a 58% dos municípios do Estado da Bahia. Destes expedientes, 139 tinham sido analisados pela Câmara Temática (LIGEIRO, 2014, p. 15). No diagnóstico da gestão ambiental local, foram analisados os instrumentos legais que traçam a Política Municipal de Meio Ambiente, os instrumentos de gestão, notadamente licenciamento, fiscalização e Fundo Municipal de Meio Ambiente, a existência ou não de Conselho de Meio Ambiente e órgão ambiental capacitado (LIGEIRO, 2014, p. 17).

No âmbito desse Programa, a Câmara Temática aponta um quadro preocupante ao Ministério Público da Bahia, como pode ser visto da seguinte conclusão do Diagnóstico dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente:

> [...] a grande maioria dos Municípios, então analisados, não apresenta um Sistema de Meio Ambiente estruturado. Pode-se afirmar que a maioria não apresenta legislação ambiental que institua a política municipal de meio ambiente ou possui legislação incompatível com as responsabilidades do Município. Parte expressiva não possui um órgão ambiental estruturado com equipe técnica suficiente para as suas demandas, quando não inexistente. Grande parte dos Municípios não possui Conselho de Meio Ambiente ou não realizamreuniões periódicas e não capacita os seus membros. E ainda, grande parte dos Municípios que realiza a atividade de licenciamento ambiental não respeita os requisitos legais para essa atuação, e quase a totalidade não realiza ações ordinárias de fiscalização ambiental.

Os dados dos relatórios analíticos concluídos, em número de 139 (cento e trinta e nove), conforme Ligeiro (2014, p.23-32) foram os seguintes:

- Legislação Ambiental Própria: 96 (noventa e seis) municípios possuem Lei de Política Municipal de Meio Ambiente contra 43 (quarenta e três) municípios, que não a possuem. Os primeiros precisam submeter sua legislação à revisão, para adequações.

- Conselhos de Meio Ambiente: apenas 31 (trinta e um) Conselhos de Meio Ambiente (22,30%) encontravam-se ativos no momento da aplicação do Diagnóstico, contra 108 (cento e oito) Conselhos de Meio Ambiente inativos, o que corresponde a quase 78% desse total.

- Órgão Ambiental Capacitado: 50 (cinquenta) municípios da Bahia, dos 139 (cento e trinta e nove) investigados, não possuem em sua estrutura organizacional Secretaria de Meio Ambiente, Diretoria de Meio Ambiente ou outro órgão am-

biental. Paralelamente, 89 (oitenta e nove) dos 139 (cento e trinta e nove) municípios declaram ter órgão ambiental, todavia, na visão da Câmara Temática do Sismuma (CT-SISMUMA), apenas 4 (quatro) são capacitados, por estarem de acordo tanto com a LC nº 140/2011 e com a Resolução Cepram nº 4.327/2013;

- Fundo Municipal de Meio Ambiente: apenas 52 (cinquenta e dois) municípios têm esse fundo ativo, contra 87 (oitenta e sete) outros, em que o fundo está inativo. Não foram observados significativos usos dos fundos tampouco aporte de recursos, sendo suas receitas advindas, basicamente, de taxas por análises ambientais.

Além disto, os relatórios analíticos finalizados apontaram que 65 (sessenta e cinco) municípios realizam licenciamento ambiental, contra 74 (setenta e quatro) municípios que não o fazem. Em termos de fiscalização ambiental, não está sendo realizada por 109 (cento e nove) dos 139 (cento e trinta e nove) municípios (LIGEIRO, 2014, p. 31). A fiscalização realizada pelos outros 30 (trinta) municípios não é "costumeira e continuada" (LIGEIRO, 2014, p. 31), por vezes pela falta de estruturas materiais para os servidores desempenharem seus papéis.

Por isso, através do Programa Município Ecolegal, o Ministério Público da Bahia procura promover a orientação aos municípios quanto a sua responsabilidade na tutela ambiental, sem descurar as exigências de que o exercício da competência de ações administrativas seja pautado pelos princípios de proteção ambiental e na legalidade (BAHIA, 2013c, p. 17). Ainda mais quando a LC nº 140/2011 deixou de estabelecer procedimentos de transição (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2015).

1.30 O Programa Município Ecolegal na região sudoeste da Bahia

O Programa Município Ecolegal está em execução no sudoeste da Bahia por conduto da Promotoria de Justiça Regional Especializada em Meio Ambiente, com sede em Vitória da Conquista, cuja área de atuação compreende dezessete municípios, a saber: Anagé, Barra do Choça, Belo Campo, Boa Nova, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Cândido Sales, Caraíbas, Condeúba, Cordeiros, Encruzilhada, Mirante, Piripá, Planalto, Poções, Tremedal, Vitória da Conquista.

Como primeira providência para execução do Programa Município Ecolegal nessa região, a partir de março de 2014 foram consultadas as listagens publicadas pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, efetuando-se o levantamento dos municípios que haviam cumprido a Resolução Cepram nº 4.327/2013, com comunicação quanto à capacidade de licenciamento ambiental ou sua ausência.

Verificou-se que, dos dezessete municípios integrantes da área de atuação da Promotoria Regional de Vitória da Conquista, seis haviam comunicado ao órgão ambiental sua situação quanto à gestão ambiental, o que representava cerca de 35,29% de atendimento à Resolução Cepram nº 4.327/2013. A relação dos municípios e a data da comunicação ao órgão ambiental estadual podem ser visualizadas no Quadro 2 logo abaixo:

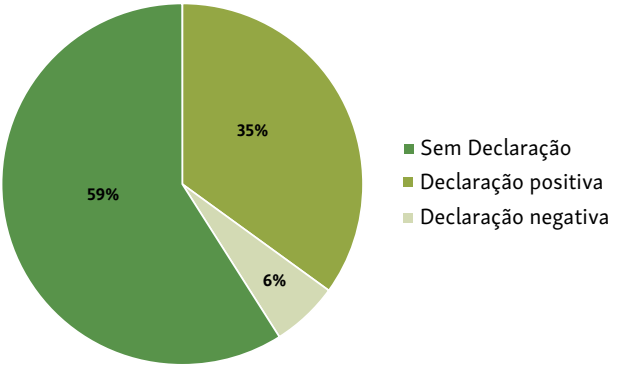
Quadro 2 - Municípios com situação da gestão ambiental informada ao Estado anteriormente ao Programa Município Ecolegal

Município	Capaz	Nível	Data	Não capaz	Data	Sem informação
Boa Nova	x	1	02/08/2013			
Barra do Choça	X	2	25/04/2014			
Poções	X	2	12/04/2011			
Cândido Sales	X	2	25/10/2013			
Vitória da Conquista	X	3	04/12/2009			
Belo Campo				x	25/02/2014	
Demais municípios						x

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos de BAHIA, 2015d e BAHIA, 2013a.

Considerando o total de municípios da região sudoeste que integram a área de atuação da Promotoria Regional de Vitória da Conquista, significativa era a zona de penumbra quanto aos percentuais de atendimento à Resolução Cepram nº 4.327/2013. Os municípios não informavam ao Estado da Bahia sua situação, como pode ser visto na esquematização expresso no Gráfico 10 abaixo:

Gráfico 10 - Situação anterior ao Programa Município Ecolegal



Fonte: Dados da monografia apresentada à Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) para obtenção do título de especialista em Direito Ambiental, em junho de 2015

Com esses dados, passou-se à instauração dos procedimentos preparatórios, salvo em relação a Belo Campo que já declarara sua falta de capacidade para gestão ambiental, publicada em 25 de fevereiro de 2014 (BAHIA, 2015a), cumprindo a Resolução Cepram nº 4.327/2013.

Após as providências cartorárias de praxe, como a publicação da abertura dos procedimentos no Diário Oficial de Justiça (BAHIA, 2015a), houve a expedição de ofícios pela Promotoria de Justiça Regional para obter informações sobre a situação dos municípios quanto ao licenciamento ambiental e orientar quanto a um posicionamento frente à sua gestão ambiental.

Assim que estabelecido o fluxo de comunicação com o Ministério Público da Bahia, seis dos onze municípios omissos pronunciaram-se. Os municípios de Cordeiros, Mirante, Piripá e Planalto comunicaram à Secretaria Estadual de Meio Ambiente sua situação de não capacidade. Já o município de Anagé atendeu ao ofício do *Parquet* e declarou à Secretaria Estadual de Meio Ambiente capacidade para as atividades de licenciamento no nível 2.

Com isto, houve resolução de 54,54% das pendências, a partir dos contatos extrajudiciais do Ministério Público com as Prefeituras Municipais. Em relação a toda região de atuação da Promotoria Regional de Meio Ambiente, com sede em Vitória da Conquista, 70,58% dos municípios passaram a estar em situação declarada perante o Estado.

O Quadro 3 permite a visualização dos municípios que tiveram a situação alterada, passando do estágio de ausência de informações sobre a gestão ambiental para de esclarecimento quanto a esta perante o Estado.

Quadro 3 - Municípios com capacidade ou incapacidade ambiental declarada após o Programa Município Ecolegal

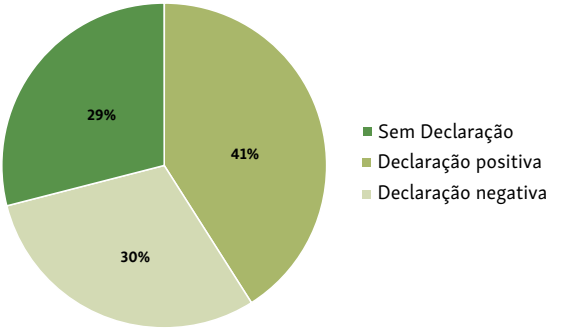
Município	Capaz	Nível	Data	Não capaz	Data	Não informou
Anagé	x	2	01/04/2015			
Condeúba	x	2	16/03/2015			
Cordeiros				X	05/06/2014	
Mirante				X	04/08/2014	
Piripá				X	09/03/2015	
Planalto				X	13/04/2015	

Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos de BAHIA, 2015d.

No entanto, apesar da evolução no quadro geral, quatro municípios não responderam à solicitação de informações do Ministério Público, tampouco informaram ao Estado da Bahia seu posicionamento frente à Resolução Cepram nº 4.327/2013. São eles: Bom Jesus da Serra, Caetanos, Encruzilhada e Tremedal, representando cerca de 29% dos casos a serem apurados. O Município de Caraíbas permaneceu em situação híbrida, pois encaminhou ao *Parquet* o formulário com o diagnóstico de sua situação frente à gestão ambiental, mas permaneceu sem comunicação ao Estado da Bahia quanto a sua capacidade para licenciamento ambiental.

Considerando o total dos 17 (dezessete) municípios da região sudoeste, que integram a Regional de Vitória da Conquista, em termos de percentuais de atendimento à Resolução Cepram nº 4.327/2013, a esquematização passou a ser expresso no Gráfico 11 abaixo:

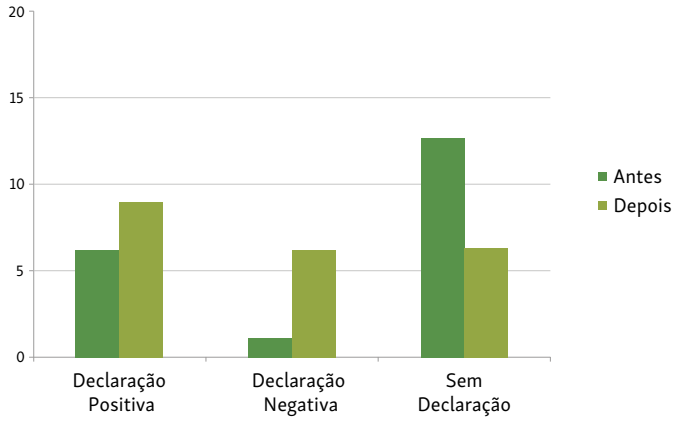
Gráfico 11 - Situação posterior ao Programa Município Ecolegal



Fonte: Dados da monografia apresentada à Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) para obtenção do título de especialista em Direito Ambiental, em junho de 2015

É possível efetuar a comparação entre a situação anterior e a posterior ao recebimento dos ofícios do Ministério Público Estadual pelos municípios da região sudoeste da Bahia, expedidos em função do Programa Município Ecolegal. Verifica-se, conforme o Gráfico 12, a seguinte situação:

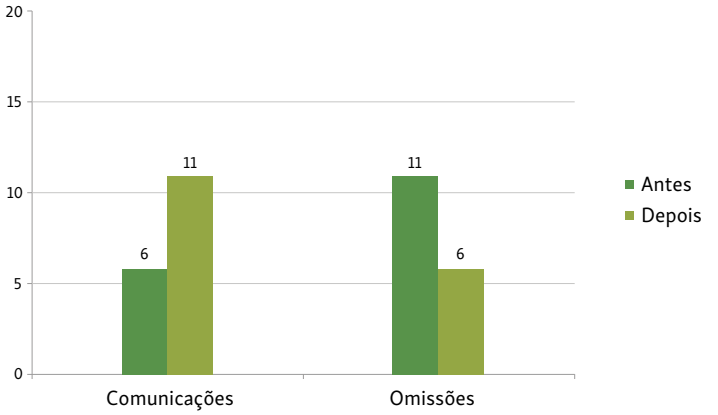
Gráfico 12 - Evolução das comunicações sobre gestão ambiental após o Programa Município Ecolegal



Fonte: Dados da monografia apresentada à Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) para obtenção do título de especialista em Direito Ambiental, em junho de 2015

Com isto, aumentou o quantitativo de municípios que declararam positivamente sua situação para gestão ambiental perante a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, bem como dos que a declararam de forma negativa. Houve redução nos casos omissos, considerando o estágio antes e após programa Município Ecolegal, como pode ser visto no Gráfico 13 a seguir:

Gráfico 13 - Comunicações de capacidade ou falta dela ao Estado antes e depois do Programa Município Ecolegal



Fonte: Dados da monografia apresentada à Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) para obtenção do título de especialista em Direito Ambiental, em junho de 2015

Os inquéritos civis que investigavam a gestão ambiental em Anagé, Barra do Choça, Boa Nova, Poções e Vitória da Conquista foram encaminhados à Câmara Temática do Sistema Municipal de Meio Ambiente (Sismuma), integrante do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça (Ceama), para análise dos documentos, da constituição dos conselhos municipais e da legislação, entre outros itens (BAHIA, 2015a), já que tais municípios declararam sua capacidade para gestão ambiental.

Quando retornarem, os passos serão a propositura de termo de ajustamento de conduta para os municípios que apresentarem irregularidades na constituição de seu sistema municipal de meio ambiente e, na hipótese de não aceitação da solução extrajudicial, o aforamento da ação civil pública.

A seu turno, os inquéritos civis que apuram a regularidade da gestão ambiental em Cândido Sales, Caraíbas e Condeúba, até a data da finalização deste trabalho, permaneciam na Promotoria de Justiça Regional de Meio Ambiente, em diligências, aguardando complementação de documentos por parte da Prefeitura daqueles municípios (BAHIA, 2015a).

Por fim, os inquéritos civis dos municípios de Cordeiros, Mirante, Piripá e Planalto, diante de sua declaração de falta de capacidade para o licenciamento, foram arquivados pela Promotoria de Justiça Regional de Meio Ambiente. A fundamentação foi a de que houvera o acionamento da competência supletiva do Estado da Bahia. Com isto, ao Estado cumpria agir naqueles municípios, com seu órgão ambiental e técnicos, para fins de licenciamento e autorizações ambientais.

De acordo com a Lei nº 7.347/1985 e outros diplomas legais que regem o Ministério Público, os inquéritos civis sobre os sistemas municipais de meio ambiente desses quatro municípios foram remetidos ao Conselho Superior do Ministério Público da Bahia, para avaliar a adequação ou não do arquivamento. Concordando, o Conselho homologa o ato finalizatório e devolve os autos à origem, para encaminhamento ao arquivo.

Dentro desse *iter*, dois inquéritos civis foram analisados pelo Colegiado até o momento, mais precisamente, o do município de Mirante, com homologação publicada em 05 de março de 2014, através da Resolução nº 07/2015, e do município de Cordeiros. Nesse caso, também foi confirmada a promoção de arquivamento, mediante sua homologação, efetuada no Diário da Justiça de 15 de abril de 2015, através da Resolução nº 28/2015 (BAHIA, 2015a). A situação da gestão ambiental compartilhada na região sudoeste da Bahia pode também ser ilustrada, até o término deste trabalho, como na Figura 15 a seguir. Após seu retorno é que poderá surgir a situação de capacidade verificada, a ser sinalizada por seta em verde.

Figura 15 - Mapa da Situação da região sudoeste da Bahia após o Programa Município Ecolegal

Fonte: Adaptado pela autora.

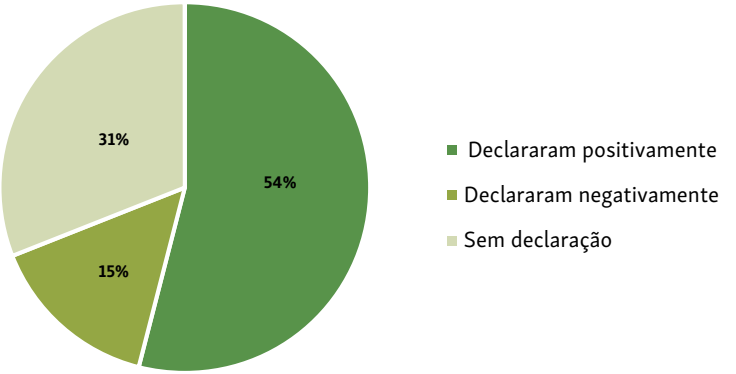
Em relação aos dados gerais do Estado da Bahia, com seus 417 municípios (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015), o sítio da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (BAHIA, 2015a) indica que, até a data de 15 de maio de 2015, 226 (duzentos e vinte e seis) municípios haviam declarado a capacidade para a gestão ambiental, 64 (sessenta e quatro) declararam a falta de capacidade e, por último, 127 (cento e vinte e sete) municípios não informaram.

Trazendo isto para percentuais, tem-se que 54% dos municípios declararam capacidade de gestão ambiental contra 15% que declararam a falta de capacidade, subtotalizando 69% dos municípios em situação regular frente à Resolução Cepram nº 4.327/2013, no quesito comunicação. Restaram 31% dos municípios sem informar sobre sua gestão ambiental.

Parece concretizar a situação esboçada por Azevedo, Pasquis e Bursztyn (2007, p. 51), de "clara assimetria entre o desejo de muitos municípios (sobretudo os menores) em não assumir a gestão ambiental municipal e o desejo de o estado em repassá-la".

Por outro viés, permite verificar que os dados do sudoeste da Bahia, na área de abrangência da pesquisa, não divergem do restante do Estado, como ilustrado no Gráfico 14 a seguir:

Gráfico 14 - Panorama da Gestão Ambiental na Bahia



Fonte: Elaborada pela autora com dados extraídos de BAHIA, 2015d.

1.31 Conclusão

Vistos tais dados, para efeito de comparação com o que ocorre na área ambiental, transcrevem-se os apontamentos de Arretche (1999), quando expressamente aponta a incipiência da descentralização no Estado da Bahia quanto aos programas sociais:

> O Estado da Bahia, com apenas 8% de seus municípios com população superior a 50 mil habitantes, em uma região cuja receita própria média *per capita* dos municípios com tamanho populacional inferior a esta cifra é inferior a R$ 10, foi gerido por sucessivos governos desfavoráveis à municipalização. Com escassos recursos próprios e sem incentivos por parte do governo estadual, não é de estranhar que estejam aí as mais baixas taxas de municipalização da amostra. Dito de outro modo, dados os atributos estruturais da esmagadora maioria dos municípios no Estado da Bahia, a possibilidade de descentralização efetiva das políticas sociais supõe necessariamente políticas ativas e continuadas de capacitação municipal.

De fato, o perfil de muitos municípios baianos caracteriza-se por baixa capacidade econômica, expressiva dependência das transferências governamentais e fraca tradição administrativa. Nestas condições, programas de descentralização serão mais eficientes quando utilizarem "estratégias de indução dos executivos estaduais", como diz Arretche (1999), incluindo redução de custos financeiros

e administrativos de gestão. De mesma forma, tão mais eficientes serão quanto mais alinhados estiverem Governo Federal e Estadual. Para a autora, "quando se trata de municipalizar atribuições de gestão, estratégias eficientemente implementadas por parte do governo federal são decisivas". Daí a coincidência de ações da União e do Estado no sentido da descentralização podem ser mais decisivas do que somente a pretensão de transferência de atribuições do Governo Estadual ao local.

Enfim, a ênfase na descentralização reativou a responsabilidade do poder local em face de políticas públicas (DE CARLO, 2006, p. 157), a necessidade de seu empoderamento como interlocutor do Sistema Nacional de Meio Ambiente (DE CARLO, 2006, p. 211). Para que se alcance eficiência com a descentralização da gestão ambiental, sem ampliação do risco de dano ao meio ambiente por omissão, desqualificação ou incapacidade gerencial – técnica e financeira, deve-se evoluir para situação de coordenação intragovernamental entre os poderes federal, estadual e municipal. Esta, apesar de prevista desde a Lei nº 6.938/2011, não está suficientemente implantada.

Relembrados tais aspectos, é importante dizer que, na visão do ministério Público da Bahia, a simples declaração de determinado Município, no sentido de que está apto à gestão ambiental, pode não atender aos requisitos legais para o exercício da competência licenciatória. A legislação ambiental local, a constituição e o funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente e a existência de órgão ambiental capacitado são essenciais para adequada gestão pelo município.

Desse modo, o Programa Município Ecolegal permite às Promotorias de Justiça Regionais de Meio Ambiente colher dados sobre o sistema municipal de cada município que integra sua área de atuação e, com o apoio técnico da Câmara Temática do Sismuma, à vista dos relatórios analíticos, identificar o atendimento ou não aos requisitos intrínsecos para as atividades de licenciamento e autorização ambientais, como previsto na LC nº 140/2011.

A tramitação dos investigativos nas Promotorias de Justiça Regionais de Meio Ambiente não envolve alta complexidade, posto que se baseia em colheita de prova documental, normalmente ofertada pelos municípios sem resistência. A falta de respostas aos ofícios ministeriais parece estar mais ligada a dificuldades de entrega ao destinatário, através do correio, com aviso de recebimento assinado por pessoas diversas do prefeito municipal de cada município, do que intenção das Prefeituras Municipais de desatendimento ao pedido de informações.

A análise de cada inquérito civil pela CT Sismuma poderá ser a primeira etapa a ser reavaliada dentro do Programa Município Ecolegal. Essa é a etapa que exige maior cuidado, já que os documentos encaminhados devem ser avaliados criteriosamente, incluindo legislação municipal (LIGEIRO, 2015). Além disto, de certo modo, nessa fase o Ministério Público da Bahia passa a ocupar o espaço outrora pertencente ao próprio Conselho Estadual de Meio Ambiente, que homologava o nível de licenciamento ambiental pretendido por determinado município, após a análise da documentação encaminhada.

Para que o exame dos inquéritos civis continue a permitir o completo diagnóstico da situação de cada município em termos de gestão ambiental, mesmo com o incremento quantitativo encaminhado ao setor, é possível antever-se que o Programa Município Ecolegal conduzirá ao redimensionamento da equipe técnica da Câmara Temática do Sismuma. A atual composição da Câmara Temática poderá não ser quantitativamente suficiente para que o diagnóstico possa ser ofertado com a mesma qualidade, no mesmo ou em prazo menor. A falta de ampliação da Câmara Técnica poderá atingir a correspondência entre quantitativo de inquéritos civis encaminhados e capacidade de devolução dos relatórios analíticos. A delonga poderá intensificar-se quando iniciada a fase de monitoramento de cumprimento dos termos de ajustamento de conduta.

Crê-se também possível a otimização dos resultados se houver a divisão da metodologia do Programa em etapas ou em objetivos de curto, médio e longo alcances. Como sugestão, em um primeiro momento, os promotores de Justiça encaminhariam à Câmara Temática os inquéritos civis referentes aos municípios que declararam a capacidade para a gestão ambiental e provocariam os municípios que não se posicionaram sobre a gestão ambiental. Os inquéritos civis sobre os municípios sem capacidade de gestão ambiental poderiam ser arquivados, após homologação do Conselho Superior do Ministério Público, sem encaminhamento à Câmara Temática do Sismuma.

Somente numa segunda etapa do Programa Município Ecolegal, a partir de 2016, é que seria enfrentada a situação dos municípios atualmente declarados sem capacidade para gestão ambiental. Nessa fase, poderiam ser firmados os termos de ajustamento de conduta para implantação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, já que o próprio Estado da Bahia previu o prazo de dois anos para que os municípios implantassem seus sistemas, após terem acionado a competência supletiva.

Por fim, a partir de 2018, marco previsto para término do Programa Município Ecolegal (GRAÇA; KHOURY, 2014, p. 1), é que começaria a fase de monitoramento, com possibilidade de análise total da situação dos municípios do Estado da Bahia pela Câmara Temática e pelos promotores de Justiça.

No entanto, com a crescente adesão dos promotores de Justiça ao Programa Município Ecolegal e com a remessa de todos os expedientes à CT Sismuma, seja dos municípios capazes, seja dos que se declararam sem capacidade ambiental, somando-se aos pedidos de monitoramento quanto ao cumprimento dos termos de ajuste de conduta, a demanda poderá, em breve espaço de tempo, mostrar-se superior à capacidade de resposta do órgão de apoio técnico.

Todavia, não há dúvidas, a partir dos resultados estatísticos compilados, quanto à capacidade do Programa Município Ecolegal como mecanismo de fomento para o estabelecimento de comunicação entre municípios e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, com declaração de capacidade ou falta dela para as atividades de licenciamento e autorização ambientais. Ainda que não tenha logrado a movimentação total dos municípios (100%), posto que alguns investigativos pendem de respostas, a proporção de comunicações na região sudoeste da Bahia foi crescente, desde o início da execução do Programa Município Ecolegal, utilizando, até este momento, apenas modo extrajudicial.

Por isto, conclui-se que o Programa Município Ecolegal, desenvolvido pelo Ministério Público da Bahia na região sudoeste da Bahia, influenciou na estruturação dos sistemas municipais de meio ambiente, cobrando seu posicionamento frente à LC n° 140/2011 e à Resolução Cepram nº 4.327/2013.

Porém, a presente pesquisa não prescinde de continuidade. Em aprofundamento ulterior, sugere-se a verificação das conclusões dos relatórios analíticos finalizados pela CT Sismuma, a compilação de dados sobre as características dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente de cada município da região, se deliberativos ou consultivos, se ativos, número de reuniões realizadas etc., bem como sobre a constituição do órgão municipal de meio ambiente, sua composição, a qualidade de seu corpo técnico e a forma de ingresso no serviço público.

Igualmente, à guisa de sugestão para trabalhos futuros, a verificação se a visão de cada município sobre sua capacidade de gestão ambiental, nos casos em que foi declarada afirmativa, frente à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, corresponde aos estritos termos do art. 15 da LC n° 140/2011.

Referências

ARRETCHE, Marta T. S. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009>. Acesso em: 10 maio 2015.

AZEVEDO, Andréa; PASQUIS, Richard; BURSZTYN. **A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais.** Revista do Serviço Público, Brasília, n. 58, p. 37-55, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/9198/6/ARTIGO_ReformaEstadoEmergenciaDescentralizacao.PDF>. Acesso em: 2 maio 2015.

BAHIA. Secretaria de Meio Ambiente. **Documentação necessária para adesão ao GAC.** Salvador, [2009?]b. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/Documentacao_necessariagac.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. Secretaria de Meio Ambiente. **Programa de Formação em Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Formar).** Salvador, 2015a. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=PROFOR&p=PROJATIV>. Acesso em: 19 abr. 2015.

_____. Secretaria de Meio Ambiente. **Programa de Gestão Ambiental Compartilhada.** Salvador, 2015d. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=GACOBJ&p=PROGAC>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. Secretaria de Meio Ambiente. **Programa de Gestão Ambiental Compartilhada. Documentação.** Salvador, 2015b. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=GACDOC&p=PROGAC>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. Secretaria de Meio Ambiente. **Programa de Gestão Ambiental Compartilhada. Projetos Prioritários.** Salvador, 2015c. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=GACPROJ&p=PROGAC>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. **Constituição do Estado da Bahia 25 anos.** Salvador, 2014a. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br/PublitaoPHP/Uploads/17072014091825000000_Constituicao_Estadual_17072014.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

_____. Lei Estadual n. 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. Diário Oficial do Estado, Salvador, 21 de dezembro de 2006. Ano XCV, n. 20.462 e 20.463.** Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/lei_10431.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Folder do Projeto Município Ecolegal.** Salvador, [2013?]e. Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2014/09/11/14_40_36_967_FolderECOLEGAL_v.f.pdfl>. Acesso em: 24 abr. 2015.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Teixeira de Freitas é sede de encontro sobre Sistema municipal de meio ambiente.** Salvador, 10 jun. 2014b. Disponível em: <http://www.ceama.mp.ba.gov.br/home-numa/2548-teixeira-defreitas-%C3%A9-sede-de-encontro-sobre-sistema-municipal-de-meio-ambiente.html>. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Oficina do Município Ecolegal debate ação do MP em prol dos sistemas municipais de meio ambiente.** Salvador, 16 out. 2013b. Disponível em: <http://www.ceama.mp.ba.gov.br/home-nusf/2350-oficina-do-%E2%80%9Cmunic%C3%ADpio-ecolegal%E2%80%9D-debate-a%C3%A7%C3%A3o-do-mp-em-prol-dos-sistemas--municipais-de-meio-ambiente.html>. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. **Projeto Município Ecolegal. Gestão para o Meio Ambiente.** Salvador, 2013c. Disponível em: <http://ptdocz.com/doc/436451/termo-de-abertura-p.munic%C3%ADpio-ecolegal>. Acesso em: 13 abr. 2015.

_____. Secretaria de Meio Ambiente. Portaria n. 33, de 10 de maio de 2013. **Torna pública a planilha contendo o enquadramento dos Municípios do Estado da Bahia nos portes estabelecidos previamente pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente - CEPRAM, para fins de Licenciamento Ambiental, nos termos da Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, ano XCVII, n. 21.145, Salvador, 22 maio 2013a.** Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/port_33.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2015.

_____. Secretaria de Meio Ambiente. **Serviços/Consultas.** Salvador, 2015d. Disponível em: <http://www.sema.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=CONSER&p=SERVICOS&type=GAC>. Acesso em: 24 abr. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988 (Anexo). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da União, Brasília, 9 dez. 2011, p. 1.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. Lei n. 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. Diário Oficial da União, Brasília, 2 set. 1981, p. 16.509.** Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.938-1981?OpenDocument>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. Lei n. 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.** Diário Oficial da União, Brasília, 25 jul. 1985, p. 10.649. Disponível em: <http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htmt>. Acesso em: 23 abr. 2015.

CAPELLI, Sílvia. **Gestão Ambiental no Brasil: Sistema Nacional de Meio Ambiente do formal à realidade, p. 50-56.** In: 1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina-Farn. Aspectos Institucionales, Coordinación Interjurisdiccional Y Organización Administrativa. [2002?], [S.l], p. 50-56. Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portal/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMDQvMTUvMTRfNDNfNDdfNTA4X0dlc3Rhb19hbWJpZW50YWxfbm9fQnJhc2lsLnBkZiJdXQ/Gestao%20ambiental%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2015.

CHIESA, Maria Aparecida dos Santos. **Gestão Ambiental: entraves e perspectivas para a municipalização no Espírito Santo.** In: II Congresso Cosad de Gestão Pública. Painel 40: Gestão Dos Municípios. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_40/gestao_ambiental_entraves_e_perspectivas.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2015.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE (CEPRAM). **Resolução Cepram n. 4.327, de 31 de outubro de 2013.** Diário Oficial do Estado da Bahia, Salvador, 3 dez. 2013. Disponível em: <http://abapa.com.br/wp-content/uploads/2015/03/RESOLUCAO-CEPRAM-4-327-2013.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2015.

_____. **Resolução Cepram n. 3.925, de 30 de janeiro de 2009.** Diário Oficial do Estado da Bahia, ano XCIII, n. 19.929, Salvador, 4 mar. 2009. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/legislacao/resolucao_cepram/resolucao_3925_anexo_atualizada.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

DE CARLO, Sandra. **Gestão Ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade.** 2006, 329 f. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília. Disponível em: <http://s3.amazonaws.com/greennation/documents/arquivos/2509/original_Gest_o_ambiental_nos_munic_pios_brasileiros_impasses_e_heterogeneidade_1_.pdf>. Acesso em: 1º maio 2015.

ESCOBAR, Marco Lunardi. **As vantagens da delegação de competência do licenciamento ambiental dos estados para os municípios.** Revista Uniabeu, Belford Roxo, v. 4, n. 6, jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.uniabeu.edu.br/publica/index.php/RU/article/view/106>. Acesso em 12 maio 2015.

GRAÇA, Cristina Seixas; KHOURY, Luciana. **Breves considerações sobre o Programa Município Ecolegal - Gestão para o Meio Ambiente do Ministério Público do Estado da Bahia.** In: Programa Município Ecolegal: gestão para o meio ambiente. Salvador, 2014, 1CD-ROM.

KHOURY, Luciana et al. **O papel do Ministério Público no acompanhamento da implementação dos sistemas municipais de meio ambiente.** IV Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental. Salvador, 25 a 28 nov. 2013, p. 1-16. Disponível em: <http://www.ibeas.org.br/congresso/Trabalhos2013/V-044.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2015.

KHOURY, Luciana; LIGEIRO, Isabel Cristina. **Nota Técnica 001/2014.Estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente.** Salvador, 2014. Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2014/09/11/14_40_26_882_Apostila_Sistema_Municipal_de_Meio_Ambiente_O_Papel_do_Munic%C3%ADpio.2014.2.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2015.

_____. **Nota Técnica 01/2013. Diretrizes Básicas para a Elaboração ou Revisão da Lei da Política Municipal de Meio Ambiente – PMMA.** In: Programa Município Ecolegal: gestão para o meio ambiente. Salvador, 2014, 1CD-ROM.

_____. **SISMUMA: o papel do Município e a importância do Conselho de Meio Ambiente.** Disponível em: <http://www.mpgo.mp.br/portal/arquivos/2014/09/11/14_40_26_882_Apostila_Sistema_Municipal_de_Meio_Ambiente_O_Papel_do_Munic%C3%ADpio.2014.2.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2015.

KHOURY, Luciana; LIGEIRO, Isabel; ROCHA, Priscila. **Sistema Municipal de Meio Ambiente: desafios e potencialidades.** In: II Congresso Nordestino de Direito Ambiental. Salvador, 13 fev. 2014. Disponível em: <http://www.abrampa.org.br/eventos_anteriores/congresso_nordestino/doc/sistema_ambiental_municipal.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2015.

LEME, Taciana Neto. **Os Municípios e a Política Nacional de Meio Ambiente. Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 35, p. 25-52, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/196/191 >. Acesso em: 19 abr. 2015.

LIGEIRO, Isabel. **Diagnóstico do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) - Sistematização 2012/2014.** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <kgc@mpba.mp.br> em 14 abr. 2015.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida **Descentralização da política ambiental no Brasil.** Sociedade e Estado. v. 18, n. 1-2, Brasília, jan./dez. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69922003000100014&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 maio 2015.

CAPÍTULO II:

O MUNICÍPIO E A EDUCAÇÃO AMBIENTAL

A educação ambiental começa a ser estruturada, da forma que se discute atualmente, em meados do século XX. Ela surge como uma das respostas possíveis para estimular a sensibilização de gestores e empreendedores a respeito da finitude dos recursos naturais e gradativamente delineia novos objetivos, princípios e diretrizes de conservação ambiental e convivência com a natureza. Ao longo dessa trajetória de refinamento da sua concepção, ela vai sendo assimilada por diversos setores, de governo e de sociedade civil e atinge também os sistemas de ensino.

No Brasil atual, a educação ambiental já conta com uma legislação específica, com alguns instrumentos capazes de orientar a sua implantação nas esferas federal, estadual e municipal, e com a seguinte estrutura de gestão federal: um Órgão Gestor (OG), que inclui os Ministérios do Meio Ambiente e da Educação (MMA/MEC); um Comitê Assessor do OG e Comissões Interinstitucionais de Educação Ambiental (Ciea) em quase todos os Estados da Federação, que são espaços de representação, com integrantes de diferentes setores, governamentais e de sociedade civil.

A Bahia possui a Ciea desde 2004, é um OG estadual instalado em 2012, do qual fazem parte as Secretarias do Meio Ambiente e da Educação do Estado (Sema/SEC). Espera-se que essa mesma estrutura reverbere na esfera municipal, sendo que alguns municípios já criaram setores específicos para tratar da educação ambiental e há caso de município que possui lei que institui a Política Municipal de Educação Ambiental.

Desde que a Ciea-BA foi instalada, com o objetivo de traçar os rumos para a educação ambiental no Estado, o levantamento de experiências desenvolvidas na área foi tema discutido e apontado como estruturante, por parte dos representantes de vários setores, em especial, da Rede de Educação Ambiental da Bahia (Reaba), que foi criada em 1992, por educadores e educadoras da sociedade civil, mas que envolve profissionais de diferentes segmentos e instâncias. A Ciea-BA gestou a minuta do texto da atual Política Estadual de Educação Ambiental, a qual aponta ser preciso mapear as iniciativas para diagnosticar a situação da educação ambiental do Estado (Lei nº 12.056/2011, Capítulo III, Seção II, Art. 11).

Entretanto, o funcionamento desses órgãos e espaços de representação ainda carece de aprimoramento e as Políticas Nacional e Estadual de Educação Ambiental não receberam a atenção necessária que a crise planetária exige. A implementação dessas Políticas é passo importante para que uma nova visão de mundo e de práticas de gestão e de intervenção ambientais venha a ser alcançada.

Este Capítulo procurou reunir informações gerais para estimular iniciativas que fortaleçam a capilarização da educação ambiental. Os três artigos, que ele contém, trazem dados sobre os marcos históricos da educação ambiental, principais documentos de referência, legislação e instrumentos que podem ser utilizados; além de um caso característico de prática educativa com o tema agroecologia. São abordagens que podem ajudar na implementação da legislação correspondente, em ações municipais, na área da gestão, das atividades comunitárias, das instituições de ensino e nas relações dessas áreas entre si.

Um dos componentes do Órgão Gestor da educação ambiental baiana, a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia (Sema), não apresentou um artigo sobre o trabalho que realiza nessa área, para fazer parte deste Capítulo. Mas é possível ter um panorama geral e obter informações sobre suas atividades de educação ambiental por meio de consulta ao seu site: www.meioambiente.ba.gov.br. Buscando a implementação da lei, a Sema vem desenvolvendo ações tais como: elaboração e publicação de documentos técnicos orientadores, de material educativo com temática ambiental, com informações sobre condicionantes de educação ambiental no licenciamento; realização de oficinas de formação com grupos e temas variados, em diferentes Territórios de Identidade da Bahia, abordando questões e conflitos ambientais.

Convencida da importância de fazer o levantamento das experiências, evidenciado nas discussões da Ciea-BA e posteriormente consagrado na Lei, a Sema iniciou também um trabalho sobre o "Mapeamento de Experiências Socioambientais Voltadas para a Sustentabilidade", criando um portal aberto para cadastramento constante que pode ser acessado no seu *site*.

O 1º Artigo apresentado neste Capítulo é intitulado "Como os municípios podem avançar na educação ambiental por meio das instituições de ensino". Ele contém uma visão geral do trabalho do outro componente do Órgão Gestor da educação ambiental baiana, a Secretaria de Educação, enfocando ações dessa área, realizadas no âmbito do ensino formal.

Este Capítulo apresenta, também, um caso prático no 2º artigo com o título "A Educação Ambiental sob a ótica da Sociedade Civil Organizada: Experiências com Práticas Agroecológicas". A intenção foi ressaltar que educação ambiental não é assunto somente para órgãos públicos, mas que está íntima e transversalmente ligado a quaisquer iniciativas de muitas organizações e movimentos sociais da sociedade civil, nas mais diversas temáticas.

Outra iniciativa apresentada neste Capítulo, que visa, primordialmente, à necessidade de se fazer cumprir a legislação, abordando também o levantamento de experiências de educação ambiental, é a iniciativa do Ministério Público da Bahia, desenvolvida pelo Núcleo do São Francisco (NUSF), cujo relato do trabalho e seus resultados estão descritos no 3º artigo chamado "O papel do município na implementação da Política de Educação Ambiental".

A partir do exposto, já se sabe que as experiências educacionais com abordagem socioambiental são variadas. No entanto, ainda há muito que ser feito para complementar os mapeamentos iniciados e para avançar na implementação da legislação, de tal maneira que uma nova mentalidade seja formada, desde a base da esfera municipal. Que seja capaz de influir mais decisivamente nas mudanças necessárias para a tão almejada conservação ambiental possa manter o ambiente saudável para as gerações de todos os seres que hoje habitam a Terra e seus descendentes.

Como os municípios podem avançar na Educação Ambiental por meio das instituições de ensino

Fábio Fernandes Barbosa
Solange Alcântara Neves da Rocha

2.1 Introdução

As mudanças climáticas, as quais vêm se consolidando na atual crise ambiental, oriunda de um modelo civilizatório essencialmente consumista, de apropriação ilimitada dos recursos naturais e expropriação do trabalho, têm conduzido a sociedade a buscar soluções para a degradação socioambiental a qual forma-se a partir da fragilização dos valores que orientam a relação ser humano e natureza e vem potencializando-se aceleradamente, tendo como resultado a miséria, a exclusão social e econômica (PNMC, 2008; CARVALHO, 2004; LOUREIRO, 2009; INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2008).

Estas constatações servem para ilustrar o efeito cascata nos diversos segmentos que lutam para traçar estratégias para o enfrentamento da crise ambiental que soma-se e intensifica-se na crise social que assola o planeta. Daí o termo socioambiental.

O tecer das relações dos humanos com a natureza e até mesmo com os próprios humanos revela que a crise ambiental constitui a expressão de outra maior e mais profunda, a social. O que evidencia que os danos ambientais são decorrentes dos danos sociais e morais. Ou seja, o ordenamento da sociedade, na perspectiva de garantir um estilo de vida para poucos, tem privado a vida digna de muitos; destruindo a base material de sustentação da população e condenando a maioria à pobreza, quando não à indigência (LOUREIRO, 2009). Essa realidade revela, acima de tudo, a ausência de pensamentos e atitudes oriundos de uma sociedade que vivencia e valoriza a ética social.

Atualmente, a maior parte dos seres humanos vive em cidades. Mas isso não quer dizer que todos vivam na mesma situação confortável. Considere uma criança nascida numa cidade grande e que sempre viveu em situação de conforto. Para ela, o abrigo está nas casas; os alimentos e os outros produtos vitais para a sobrevivência vêm das lojas; a água já lhe chega tratada pelas torneiras; o lixo deve ser

recolhido para ser levado aonde os olhos não veem; água usada vira esgoto que se vai por um cano para dentro do solo, e a maior parte do solo foi recoberta por asfalto ou cimento, evitando a "sujeira". Para esta criança, a natureza está lá longe... Por outro lado, a palavra "poluição" (do ar, da água, ou do solo) será familiar. A cidade é seu ambiente e, a não ser que tenha aprendido e compreendido que há uma relação de dependência entre o meio urbano e o rural, ela nem imaginará que cidades modernas são "parasitas do ambiente rural", como sabiamente escreveu o importante ecólogo Eugene Odum (1986). As cidades grandes, como popularmente são denominadas de centros urbanos, da maneira como estão estruturadas e densamente povoadas, apresentam elevado consumo de bens manufaturados produzindo, em contrapartida, uma elevada quantidade de lixo.

O termo "socioecossistemas urbanos", usado por Dias (1993), objetiva expressar que os Centros Urbanos são "cada vez mais estressantes". Para ele, o modelo de desenvolvimento econômico "insustentável" aumenta as dificuldades no meio rural. Nesta condição, as famílias migram do campo para as cidades, as quais concentram cada vez mais habitantes. Com o inchaço das cidades, ocorre uma sobrecarga em serviços públicos nas áreas de segurança, lazer, transporte, educação e proteção ambiental. O resultado final é a poluição, o desemprego, a violência, a inadaptação, o aumento do índice de doenças, o estresse. Em outras palavras: é a perda da qualidade de vida e a redução da qualidade da experiência humana.

O binômio produção-consumo, no qual "*a natureza é vista como um supermercado gratuito, com reposição infinita de estoque*" (DIAS, 1993), vem ocasionando uma série de problemas sociais. De um lado, o consumo irracional de matérias-primas, água, energia elétrica etc., gera a destruição de habitats naturais, afetando mecanismos que sustentam a vida na Terra. De outro, ocorre a perda da qualidade de vida, por causa da poluição e de condições inadequadas de moradia. Visto que este modelo de desenvolvimento favorece a desigualdade, onde alguns seres humanos consomem muito (consumismo) e os demais engrossam o grupo dos excluídos. Assim, o sistema econômico lucra de duas maneiras: ao financiar a produção e, depois, financiando programas de recuperação ambiental. Parte da mídia, que vive do que oportuniza à sociedade, tem outro papel; além de incentivar o consumo, ela noticia os desastres socioambientais, decorrentes do modelo insustentável.

Desta forma, uma das estratégias de descentralização urbana é o fortalecimento e empoderamento socioambiental dos municípios. O Programa Municípios Educadores Sustentáveis do Ministério do Meio Ambiente propõe o fomento a municípios voltados à construção da sustentabilidade socioambiental por meio da educação, desenvolvendo medidas que estimulem a formação de seus munícipes para atuarem na construção de meios, espaços e processos que avancem na direção da sustentabilidade (BRASIL, 2005).

Conforme a Política Estadual da Educação Ambiental da Bahia, em seu art.39:

> Os municípios, na esfera de sua competência e na área de sua jurisdição, definirão diretrizes, normas e critérios para a Educação Ambiental, respeitados os princípios e objetivos das Políticas Nacional e Estadual de Educação Ambiental. (BAHIA, 2011)

Um dos mecanismos para o estabelecimento de sociedades sustentáveis está centrado no fortalecimento e empoderamento socioambiental dos municípios. Para tanto, a concepção de sociedade sustentável traz como eixo central a felicidade das pessoas e o bem comum, buscando não só o crescimento econômico, mas também o desenvolvimento das instituições e da qualidade de vida da comunidade. "É direito de todos o acesso aos equipamentos públicos, à mobilidade e acesso às políticas públicas" (BRASIL, 2005).

Há muito o que fazer para reverter a atual situação ambiental do País e a sociedade brasileira tem nos municípios, não só nas áreas urbanas, uma importante parcela de responsabilidade na construção do futuro sustentável.

Diante do exposto, a educação, por atuar no processo de socialização, formação e desenvolvimento técnico-científico, reproduzindo e construindo valores culturais e desenvolvendo forças produtivas (LOUREIRO, 2006), desempenha papel de extrema relevância no enfrentamento à crise socioambiental (GRÜN, 1996) com a qual a sociedade se defronta.

Neste contexto, a educação surge como um dos caminhos utilizados para o enfrentamento da crise socioambiental instalada, instituindo a Educação Ambiental como componente educativo, na intenção de deflagrar a ação participativa e consciente, crítica e transformadora das posturas em relação ao modo de conceber o ambiente, o mundo e seus semelhantes, assinalando a necessária articulação entre as ciências naturais, as ciências humanas e sociais (PARANÁ, 2008).

A educação ambiental, dimensão dada à educação com vistas a proporcionar a compreensão dos problemas do meio ambiente, associados a sua complexidade e a suas relações com questões socioculturais e político-econômicas (CANDIANI; LAGE; VITA; SOUZA; FILHO, 2004), constitui um importante instrumento de intervenção para o processo pedagógico de construção social da realidade, oportunizando o exercício de uma cidadania ativa. Dentre os objetivos fundamentais, previstos na Política Estadual de Educação Ambiental (Lei nº 12.056/2011 art. 4º, inciso I), destaca:

> o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente e suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, históricos, culturais, tecnológicos, espirituais, éticos e pedagógicos. (BAHIA, 2011)

Nesta direção, a escola, espaço de difusão de saberes, é entendida como local privilegiado de reflexão e promoção do ideário denominado de Sociedades Sustentáveis, que deve ser construído na prática a partir da realidade escolar, em suas inter-relações com o contexto regional, nacional e internacional, e do entendimento complexo de ambiente - mútua determinação entre o social e o ecológico (BAHIA, 2010).

Assim, entende-se que o papel das unidades escolares frente às questões socioambientais consolida-se a partir de conteúdos tratados de forma interdisciplinar, numa perspectiva holística e numa abordagem da Educação Ambiental enquanto temática transversal.

Considerando que a desigualdade socioeconômica estaria na origem da desigualdade ambiental, já que indivíduos e grupos sociais, espalhados em regiões e municípios distintos, possuem acesso diferenciado a bens e amenidades ambientais (LOUREIRO, 2009) e entendendo que a educação ambiental deve debruçar-se sobre a natureza dos problemas socioambientais e, de forma crítica, contribuir para o enfrentamento desses conflitos, é que se apresenta este artigo intitulado "COMO OS MUNICÍPIOS PODEM AVANÇAR NA EDUCAÇÃO AMBIENTAL POR MEIO DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO".

Não se tem aqui a pretensão de trazer uma receita pronta, mas, sim, promover uma reflexão e apresentar alguns elementos que, certamente, contribuirão para a promoção da educação ambiental. Para isto, este artigo será dividido em seções, a saber: 1) A Educação Ambiental na História - evolução e arcabouço legal; 2) A Educação Ambiental e o currículo escolar – uma integração necessária; 3) Mecanismos para implementação e consolidação da Educação Ambiental e sua efetividade nas escolas da Bahia; 4) Desafios e expectativas para desenvolvimento da Educação Ambiental nas escolas.

2.2 A Educação Ambiental na História – evolução e arcabouço legal

Considerando as proposições sobre a origem dos seres humanos na Terra, pode-se cogitar quantas dificuldades e quantos desafios devem ter enfrentado os primeiros seres humanos, quando surgiram, há uns cinco milhões de anos,

em nosso "Planeta Azul"! A pesquisadora Donella Meadow, destinou um capítulo do seu livro "Conceitos para se fazer educação ambiental" a discorrer sobre o tempo em que "a natureza era mais poderosa que os homens", e "os afetava mais do que era afetada por eles". Só sobrevivia quem soubesse relacionar-se com o ambiente. Segundo Meadows (1998):

> Todos precisavam saber quais frutos serviam para comer, onde encontrar água durante a seca, como evitar ataques de onças, que plantas ofereciam madeiras, que serviam como bons materiais de construção ou serviam para fazer um bom fogo ou um bom remédio. O conhecimento ambiental era também necessário para a proteção contra ataques da natureza e para o aproveitamento de suas riquezas.

Ou seja, conhecimentos básicos, para a manutenção individual, da vida. A autora revela ainda que este conhecimento era passado de geração para geração e que a natureza, para além de ser reconhecida apenas como fonte de recursos à manutenção da sustentação da vida, também era fonte de inspiração para arte, música e religião.

Para Meadows (1998):

> [...] desde o primeiro momento em que os seres humanos começaram a interagir com o mundo ao seu redor, e ensinaram seus filhos a fazerem o mesmo, estava havendo educação e educação ambiental.

No entanto, as escolhas feitas pela sociedade no decorrer dos tempos conduziu-a a novos rumos; dito por uns, do desenvolvimento, e por outros, da degradação socioambiental.

As próximas linhas evidenciarão a trajetória histórica da proposta societária da educação ambiental, na perspectiva de que, conhecendo o passado, possa-se entender melhor o presente e trabalhar para a construção de um futuro sustentável para todos.

Durante milhares de anos, a existência e a sobrevivência da humanidade dependeram das condições ditadas pela natureza. Entretanto, a relação entre sociedade e natureza foi alterando-se à medida que o ser humano "desenvolve" o antropocentrismo como concepção dualista do mundo e, assim, a degradação do ambiente, sobretudo do natural, não foi objeto de maiores preocupações por

parte das sociedades, restringindo-se estas a um pequeno número de estudiosos e apreciadores da natureza, onde predominava o interesse com aspectos descritivos do mundo natural e as inter-relações eram pouco abordadas. Percebendo uma lacuna, o biólogo Ernest Haeckel propôs o vocábulo Ecologia sendo definido como o estudo das relações entre espécies e destas com o meio ambiente.

A Revolução Industrial, fomentada pelo espírito capitalista, modificou toda a estrutura econômica e social da Europa e, por conseguinte, de todo o mundo. A produção de manufaturados em grande escala, que suprimiu, dentre muitas coisas, a permanência do homem no campo, bem como passou a retirar mais da natureza, sem o devido espaço de tempo para a sua recomposição, aliado ao crescimento populacional, levou a alterações da sociedade. Nesse contexto, Patrick Geddes, considerado por alguns autores o pai da educação ambiental (DIAS, 1993), em seu livro "Cidades em Evolução", traz algumas preocupações, principalmente com os efeitos da Revolução Industrial, o processo de urbanização e suas consequências para o ambiente natural e os sintomas da perda da qualidade ambiental em diversas partes do mundo, evidenciando a necessidade de que o "...cidadão comum tenha uma visão e compreensão das possibilidades de sua própria cidade" (GEDDES, 1994).

Seja por revés da História ou, como denomina a crença popular, "vingança da natureza", a capital do país que originou a Revolução Industrial, Londres, foi envolta pelo "*smog*" - uma poluição atmosférica de origem industrial - que matou milhares de pessoas, em 1952. O mundo todo acompanhou o drama, já que uma das consequências da Segunda Guerra Mundial foi o desenvolvimento das comunicações. Esse episódio desencadeou um processo sobre a qualidade ambiental, levando à aprovação da Lei do Ar Puro pelo Parlamento Inglês e ainda contribuiu para o surgimento do Ambientalismo nos Estados Unidos da América.

O mundo vivia o clima tenso da Guerra Fria entre os países ocidentais e o bloco soviético. No pós-guerra, os anos 1950 e 1960 foram marcados pelo despertar da população mundial, sobretudo nos países desenvolvidos, para os sinais da eminente crise ambiental. No período de maior expansão econômica da "era otimista" do crescimento industrial e do desenvolvimento linear do progresso econômico, sucessivas catástrofes ambientais assustaram a sociedade da época. Visando à recuperação econômica, a produção industrial foi incrementada, mas de uma forma que gerou uma enorme poluição do ar, da água e da terra, chegando-se a dramáticos problemas ambientais em centros urbanos como Nova Iorque, Los Angeles, Berlim e Tóquio.

O impacto das ações humanas sobre o ambiente gerou preocupação e reação popular. Os efeitos negativos da euforia do progresso científico, na produção de bens de consumo, passaram a ter grande influência sobre as discussões e manifestações populares. Vozes contrárias à sociedade de consumo levantaram-se, principalmente, entre a classe média que começa a sentir a sua qualidade de vida ameaçada pelos problemas ambientais.

Em 1962, a jornalista americana Rachel Carson lançava o livro primavera Silenciosa", clássico na história ambientalista mundial, que relata os efeitos deletérios dos pesticidas no ambiente. Presentes e importantes nesta perspectiva "foram os movimentos dos trabalhadores, dos hippies, das mulheres, dos negros, da contracultura, das minorias raciais". Também os intelectuais juntaram-se a estas forças para indicar os limites ecológicos e sociais do capitalismo industrial. Nesse contexto, ocorre aproximação entre os defensores da natureza e os cientistas.

Na sequência a estes fatos, ocorre a divulgação e publicação do relatório do Clube de Roma. Apocalíptico, ele apresentava a ameaça do esgotamento dos recursos naturais, do crescimento populacional e a degradação ambiental irreversível como principais conclusões. A partir de então, a questão ecológica se impôs na agenda dos governantes dos países desenvolvidos.

A partir de 1972, com a Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo, na Suécia, é que o ser humano passa a ser considerado como peça-chave no processo de conservação ambiental e, assim, a educação ambiental seria compreendida de forma mais abrangente, como uma das estratégias de enfrentamento dos problemas ambientais (SATO, 2003).

Com a realização da primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, em Tbilisi, na Georgia, foi recomendado que se considerassem todos os aspectos ligados à questão ambiental, a saber: políticos, sociais, econômicos, científicos, tecnológicos culturais, ecológicos e éticos. Tal orientação evidencia uma visão integrada do ambiente e promove a compreensão da relação de interdependência entre os diversos aspectos elencados.

Desde então, periodicamente temos a realização de conferências (Rio-92, Rio+10, Rio+20) que promovem discussões que culminam em novas formas de enfrentamento e superação dos problemas ambientais. Entretanto, de modo geral, os resultados não têm sido muitos significativos, pois alguns países participantes não assinaram os acordos que previam a adoção de medidas para uma melhor qualidade ambiental. Entretanto, é importante ressaltar que, na Rio-92, foi finalizada a construção do Tratado de Educação Ambiental para as Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, referência para fazer educação ambiental em qualquer parte do mundo (CZAPSKI, 2009).

No Brasil, inspirada no Tratado, em 1999, foi sancionada a Política Nacional de Educação Ambiental-PNEA, por meio da Lei nº 9.795, regulamentada pelo Decreto nº 4.281/2002. Por ser o marco legal específico para a educação ambiental (EA) no país, a aprovação da referida lei trouxe uma grande esperança, pois muitos professores, educadores e ambientalistas já desenvolviam/promoviam educação ambiental independentemente do marco legal (LAYRARGUES; LIPAI; PEDRO, 2007) com base no Tratado. A PNEA veio reforçar e qualificar o direito de todos à educação ambiental como um componente essencial e permanente da educação nacional (arts. 2º e 3º da Lei nº 9.795/1999).

Lipai e outros (2007), no artigo intitulado "Educação Ambiental na escola: tá na Lei", apresentam os principais aspectos da PNEA. Entretanto, os mesmos autores destacam, na referida lei, a lacuna sobre a resolução da operacionalização da educação ambiental nas escolas. Contudo, é importante frisar que, ao definir responsabilidades e inserir a educação ambiental na pauta dos diversos setores da sociedade, a PNEA institucionaliza a educação ambiental e a torna objeto de políticas públicas.

Na Bahia, o processo de institucionalização da educação ambiental iniciou-se com a criação da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental – CIEA, em 2004, por meio do Decreto Estadual nº 9.083. Em 2011, o Governo do Estado da Bahia instituiu a Política Estadual de Educação Ambiental – Lei nº 12.056, sendo um marco da educação ambiental na Bahia. Em seu art. 2º, a Educação Ambiental é definida como o

> conjunto de processos permanentes e continuados de formação individual e coletiva para a sensibilização, reflexão e construção de valores, saberes, conhecimentos, atitudes e hábitos, visando a uma relação sustentável da sociedade humana com o ambiente que integra.

É importante ressaltar que a referida lei foi construída a partir das consultas nos Territórios de Identidade do Estado, com resultados consolidados na Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental da Bahia que teve atuação fundamental no processo. Em 2012, é regulamentado, por meio do Decreto nº 13.746 de 8 de março, no art. 33 da referida lei, a instituição do Órgão Gestor, responsável pela coordenação da Política Estadual de Educação Ambiental, o qual é dirigido pelos secretários do Meio Ambiente e da Educação.

Neste mesmo ano, dois fatos importantes ocorrem em âmbito nacional. O primeiro é a alteração do art. 26 da Lei nº 9.394/1996, que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional-LDBEN, com a sanção da Lei nº 12.608/2012, a qual passou a vigorar, determinando, em seu §7º do art. 26, que

"os currículos do ensino fundamental e médio devem incluir os princípios da proteção e defesa civil e a educação ambiental de forma integrada aos conteúdos obrigatórios". O segundo é a aprovação e publicação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Ambiental, por Resolução de nº 2 do Conselho Nacional de Educação, de 15 de junho de 2012, a serem observadas pelos sistemas de ensino e suas instituições de Educação Básica e de Educação Superior.

Apesar dos avanços quanto às legislações e a consequente menção à Educação Ambiental em documentos governamentais, infelizmente, esta não é contemplada plenamente como foi concebida nas Políticas Nacional e Estadual de Educação Ambiental, e a implementação destas vem ocorrendo por meio de ações propostas, principalmente, pelas instâncias governamentais, o que evidencia a necessidade de acompanhamento mais próximo desse campo (BAHIA, 2010).

2.3 A Educação Ambiental e o currículo escolar – uma integração necessária

A temática educação ambiental requer uma prática pedagógica interdisciplinar, por força do arcabouço teórico que lhe fundamenta: a concepção de natureza, de meio ambiente e ecologia, e a repercussão que a questão ambiental tem sobre a sociedade através dos movimentos ecológicos. No entanto, as discussões e a reflexão a respeito restringiram-se apenas ao aspecto da necessidade e importância da educação ambiental, sem avançar numa análise mais aprofundada sobre as implicações teóricas e pedagógicas. E isso não só na formulação dos fins e dos objetivos da educação ambiental, mas também na sua implementação e realização prática pelo sistema escolar e pela própria sociedade em geral.

Para que a educação ambiental seja efetivamente integrada às disciplinas do currículo, é necessário pensar a educação em seu conjunto (RAMOS, 1996). Isso significa uma mudança de postura que passa pelo exame da relação do ser humano com a natureza, o que implica examinar como os padrões culturais do cartesianismo influenciaram o ensino e como eles determinaram nosso modo de ver a natureza e a educação. Boff (2014) destaca que a educação tradicional que repassa os saberes acumulados, mesmo se fazendo crítica e reflexiva para fazer avançar as pessoas e as sociedades, é insuficiente nos dias atuais, principalmente quando avaliamos as ameaças que pesam sobre a humanidade. O relatório "Educação: um tesouro a descobrir", produzido por Jacques Delors

e outros, sobre a Educação no século XXI (DELORS, 2003), diz que a educação deve nos levar a "aprender a conhecer, a ser, a fazer, a conviver". Boff (2014) acrescenta o aprender a cuidar e a se responsabilizar pelo planeta Terra e todas as formas de vida. Para Guimarães (2004), o sentido de educar ambientalmente vai além de sensibilizar a população para o problema. Ele destaca que "só a compreensão da importância da natureza não tem levado à sua preservação por nossa sociedade".

Para o mesmo autor, "a Educação Ambiental já está definitivamente incorporada à escola". Entretanto, o que se observa, de forma geral, é uma prática fragilizada, com ações fragmentadas e dissociadas da realidade local. Esse fato é corroborado por uma pesquisa realizada pelo Ministério da Educação, em 1996, intitulada "O que fazem as escolas que dizem que fazem Educação Ambiental", onde os resultados indicaram uma quase universalização das escolas em trabalharem a educação ambiental, porém ainda não é possível estabelecer um perfil dessa prática mas, sim "as contradições da Educação Ambiental praticadas nas escolas" (TRAJBER; MENDONÇA, 2006). Os resultados evidenciados na pesquisa do Ministério da Educação são, principalmente, decorrentes da formação dos educadores, que interfere diretamente em sua prática pedagógica. Para Guimarães (2004):

> Os professores não conseguem ir além de uma proposta de educação, mesmo quando sensibilizados e motivados a inserir a dimensão ambiental em suas práticas educativas, em um movimento coletivo de questionamento das práticas escolares dominantes. Isso, para pensar um novo fazer pedagógico voltado para a transformação, a criação e a construção de um novo mundo que seja ambientalmente, em sua concepção plena, sustentável.

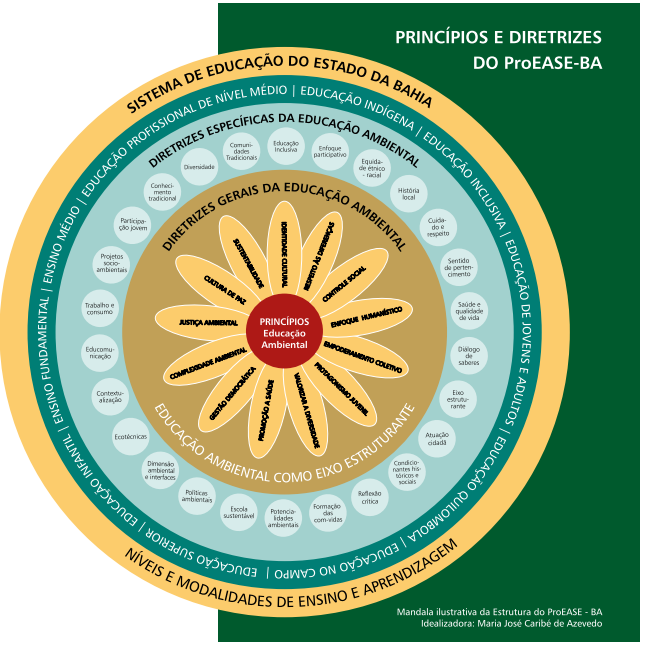
Para que a educação ambiental atinja toda a sua dimensão no espaço escolar, o Projeto Político-Pedagógico (PPP) é um instrumento que deve ser criado coletivamente por todos e todas os envolvidos no processo escolar. Esse movimento de construção, reconstrução e/ou revisitação ao PPP é um indicativo da mudança da escola no sentido da construção da autonomia, da cidadania, e principalmente da obtenção de condições que possibilitem a transição da ordem autoritária para a ordem democrática. Mas, infelizmente, esse processo cíclico que evidenciamos anteriormente não é tão natural em muitas escolas, fato que contribui para uma prática fragilizada, pois exige uma política educacional séria que invista na formação continuada de professores e professoras (CANCIAN, 2002) e, quando associamos à complexidade filosófica da educação ambiental e de todas as suas vertentes, isso complica ainda mais. A mesma autora destaca

que o PPP só faz sentido se for a expressão da aprendizagem individual e coletiva no âmbito da Escola (CANCIAN, 1997). Para Cascino & Hintze (2014), falta-nos reflexão crítica para afrontar o discurso que quer a fragmentação e que nos leva ao desassossego, às incertezas...

Para Layrargues (1999), a resolução de problemas locais pode ser uma estratégia metodológica privilegiada para a prática educativa e também um instrumento importante para a educação ambiental.

Nesse contexto, a Secretaria Estadual da Educação da Bahia publicou, em 2010, o Programa de Educação Ambiental do Sistema Educacional - ProEASE, que visa a fortalecer e orientar a práxis educativa nas escolas e servir de instrumento de apoio pedagógico às Instituições de Ensino. O ProEASE apresenta princípios, diretrizes e linhas de ação para que se possa trabalhar a educação ambiental em todos os níveis e modalidades de ensino, considerando as especificidades. Em 2015, foi publicada a 2ª edição - revisada e ampliada – do Programa. A mandala da Figura 16, que faz parte do ProEASE, ilustra bem a finalidade dele.

Figura 16 - ProEASE - Programa de Educação Ambiental do Sistema Educacional



Fonte: ProEASE (2015)

Canavarros dos Santos & Carneiro Tomazello (2005), em seu trabalho intitulado "Educação ambiental para índios: uma educação necessária?", fruto de uma pesquisa realizada com os professores indígenas Xavante de Sangradouro-MT, identificou que estes têm conhecimento dos problemas ambientais; entretanto, poucos trabalham com as questões ambientais em sala de aula. É sabido que as comunidades indígenas exercitam uma relação comprometida com o meio socioambiental, mas, visando a consolidar a educação ambiental na educação escolar indígena, a Coordenação Geral de Educação Ambiental – CGEA, do Ministério da Educação – MEC, em sua condição de integrante do Órgão Gestor da Política Nacional de Educação Ambiental, quando encaminhou ao Conselho Nacional de Educação – CNE, com algumas sugestões para o estabelecimento das Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação Ambiental, a Resolução nº 2/2012 do CNE, apresentou diretrizes específicas para esta modalidade, a saber: 1. Articulação dos conhecimentos tradicionais indígenas com conhecimentos não indígenas sobre processos de proteção à biodiversidade, práticas produtivas sustentáveis, incentivando a pesquisa e a reflexão ética sobre as fragilidades e potencialidades dos ecossistemas locais, bem como alternativas de manejo comunitário; 2. Inserção do estudo de instrumentos de gestão ambiental, das principais legislações ambientais nacionais, de políticas nacionais relacionadas aos indígenas, como a de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e dos compromissos internacionais aos professores e estudantes indígenas; 3. Revitalização e valorização da história e cultura de cada comunidade, debatendo comparativamente culturas ancestrais e contemporâneas, especialmente sobre os atuais impactos socioambientais causados por seus modelos produtivos. Apesar de o documento final sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais de educação ambiental não apresentar um capítulo específico para as modalidades, podemos encontrar os elementos descritos acima praticamente em todo o documento.

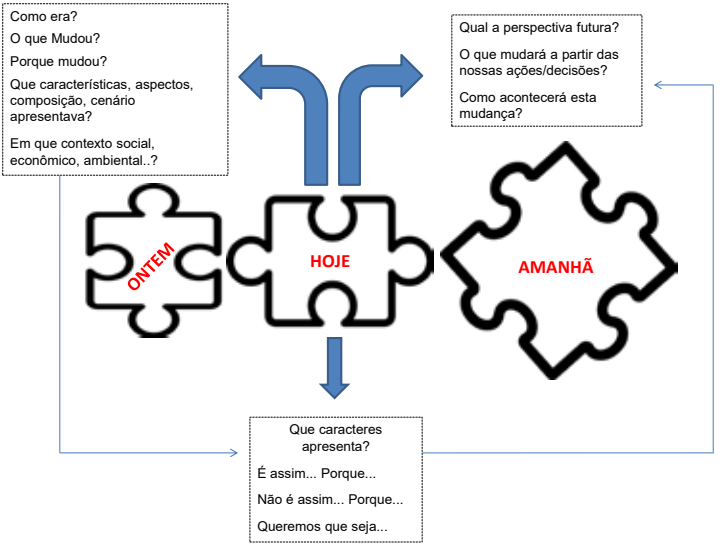
De modo geral, as argumentações apresentadas para a educação escolar indígena são aplicadas para as demais modalidades. Zakrzevski (2007), em seu artigo intitulado "A educação ambiental nas escolas do campo", apresenta uma reflexão sobre a incorporação da dimensão ambiental nas escolas do campo considerando as suas realidades heterogêneas e diversas. O grande desafio, hoje, colocado à educação do campo está na necessidade de

> [...] estimular um processo de reflexão sobre modelos de desenvolvimento rural que sejam responsáveis, economicamente viáveis e socialmente aceitáveis, que colaborem para a redução da pobreza, para a conservação dos recursos naturais e da biodiversidade, para a resolução dos problemas ambientais, fortalecendo as comunidades que vivem no campo, não dissociando a complexidade da sociedade e da natureza. (ZAKRZEVSKI, 2004)

As escolas do campo têm a finalidade de oferecer uma educação escolar específica associada à produção da vida, do conhecimento e da cultura do campo e desenvolver ações coletivas com a comunidade escolar numa perspectiva de qualificar o processo de ensino e da aprendizagem e, consequentemente, promover a inclusão social.

A educação ambiental busca investigar quais elementos refletem processos de destruição de direitos e de produção de desigualdades. Indagar sobre o papel da EA na resolução das demandas socioambientais originárias das Comunidades Tradicionais Quilombolas, por exemplo, representa empreender um esforço teórico de aglutinar os ideais éticos, políticos e sociais propugnados pela vertente crítica da educação ambiental aos ideais emancipatórios das comunidades negras rurais que historicamente lutam, seja para legalizar suas terras, seja para proteger seus territórios ou manter seus modos tradicionais de vida (SALHEB ET AL., 2009). O trabalho com educação ambiental deve partir do pressuposto de que existe um tensionamento entre sociedade e ambiente, oriundas da relação de poder historicizadas, não naturalizadas e possíveis de transformação (CAVALCANTE, 2005). O fluxo reflexivo do pensamento crítico, Figura 17, ilustra bem a dinâmica preconizada pela educação ambiental.

Figura 17 - Fluxo reflexivo do pensamento crítico



Fonte: Adaptação da Ilustração do Fluxo Reflexivo do Pensamento Crítico de Costa-Pinto & Macedo (2012).

O Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - CONADE, por meio da Recomendação nº 01/2015, destaca

> [...] Que todas as políticas e iniciativas de educação ambiental, formais ou informais, tenham como um de seus princípios e valores a igualdade de oportunidades como elemento central dos currículos, da gestão e dos espaços educativos, buscando, assim, a garantia de que as pessoas com deficiência e as demais pessoas tenham o mesmo tratamento no acesso a seus produtos e serviços.

Como estabelece o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global, quando diz que a educação ambiental "deve estimular a solidariedade, a igualdade e o respeito aos direitos humanos, valendo-se de estratégias democráticas e da interação entre as culturas".

Considerando que os conhecimentos e experiências de aprendizagem que são oferecidos aos estudantes fazem parte do currículo escolar e as características das etapas e modalidades de ensino, são identificadas várias interfaces e peculiaridades que a educação ambiental pode apresentar. É importante evidenciar que, para a educação básica, a inclusão desta temática transversal não pode dar-se como "disciplina curricular", visto que o art. 10, §1º, da Lei nº 9.795/1999 não autoriza este tipo de inserção e certamente representa um retrocesso (BRASIL, 1999). Ao contrário, o que se deve é fortalecer a sua característica interdisciplinar, para que a educação ambiental possa continuar perpassando as diferentes disciplinas e avançando como preconizado na legislação vigente.

Nesse contexto, entendendo a importância do desenvolvimento da temática, além do ProEASE, a Secretaria Estadual da Educação da Bahia, por meio das Orientações Curriculares Gerais para o Ensino Médio , publicada em 2015, reforça a necessidade de as escolas trabalharem com os "estudos transversais", sendo um deles a educação ambiental. Para o Ensino Fundamental, as Orientações Curriculares e subsídios didáticos para a organização do trabalho pedagógico no ensino fundamental de nove anos, publicada em 2013, apresenta na parte diversificada a educação ambiental como eixo temático, visando à implementação de ações permanentes de forma a contribuir para a formação integral e cidadã dos estudantes por meio de uma prática transformadora e emancipatória.

2.4 Mecanismos para implementação e consolidação da Educação Ambiental e sua efetividade nas escolas da Bahia

Diversos mecanismos foram e/ou são utilizados para implementação da educação ambiental nas Escolas. Para Vasconcellos (1997), a presença, em todas as práticas educativas, da reflexão sobre as relações dos seres entre si, do ser

humano com ele mesmo e do ser humano com seus semelhantes é condição imprescindível para que a educação ambiental ocorra. Neste tópico, serão tratados algumas estratégias e pretextos pedagógicos que comumente são utilizados para desenvolvimento das ações de Educação Ambiental nas escolas.

Inicia-se com a Pedagogia de Projetos, recurso metodológico extremamente útil na **educação ambiental**, onde os estudantes aprendem no processo de produzir, levantar dúvidas, pesquisar e criar relações que incentivam novas buscas, descobertas, compreensões e reconstruções de conhecimento (PRADO, 2001). Portanto, o papel do professor deixa de ser aquele que ensina por meio da transmissão de informações – que tem como centro do processo a atuação do professor – para criar situações de aprendizagem cujo foco incida sobre as relações que se estabelecem nesse processo, cabendo ao professor realizar as mediações necessárias para que o aluno possa encontrar sentido naquilo que está aprendendo a partir das relações criadas nessas situações. A esse respeito, Valente (1999) acrescenta:

> [...] no desenvolvimento do projeto o professor pode trabalhar com [os alunos] diferentes tipos de conhecimentos que estão imbricados e representados em termos de três construções: procedimentos e estratégias de resolução de problemas, conceitos disciplinares e estratégias e conceitos sobre aprender.

O trabalho por projetos requer mudanças na concepção de ensino e aprendizagem e, consequentemente, na postura do(a) professor(a). Hernández (1988) enfatiza que o trabalho por projeto "não deve ser visto como uma opção puramente metodológica, mas como uma maneira de repensar a função da escola". Essa compreensão é fundamental porque aqueles que buscam apenas conhecer os procedimentos, os métodos para desenvolver projetos, acabam se frustrando, pois não existe um modelo ideal pronto e acabado que dê conta da complexidade que envolve a realidade de sala de aula, do contexto escolar.

Por se tratar de uma metodologia ativa e, principalmente, estimular o protagonismo dos estudantes, a Pedagogia de Projetos, embora constitua um novo desafio para o(a) professor(a), pode viabilizar aos estudantes uma aprendizagem baseada na integração entre os conteúdos das várias áreas do conhecimento, bem como entre diversas mídias (computador, televisão, livros) disponíveis no contexto escolar. Por outro lado, esses novos desafios educacionais ainda não se encaixam na estrutura do sistema de ensino, que mantém uma organização funcional e operacional – como, por exemplo, horário de aula de 50 minutos e uma "grade" curricular sequencial – que dificulta o desenvolvimento de projetos que envolvam ações interdisciplinares, que contemplem o uso de diferentes mídias disponíveis na realidade da escola e impliquem aprendizagens que extrapolam o tempo da aula e o espaço físico da sala de aula e da escola. Diversos

são os autores que destacam a Pedagogia de Projetos na práxis da educação ambiental (NEHME, 2004; CARVALHO, 2004, 4; SORRENTINO ET AL. 2005). Neste sentido, diz Demo (1994): "A pesquisa como princípio educativo perfaz um dos esteios essenciais da educação emancipatória, que é o questionamento sistemático, crítico e criativo".

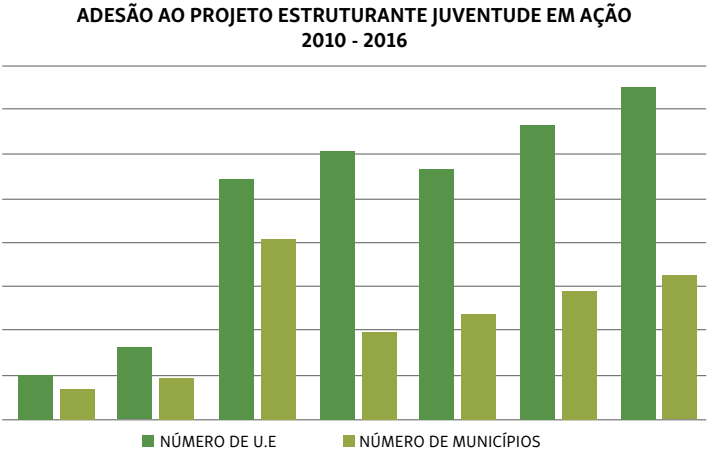
Continuando a linha do empoderamento e protagonismo juvenil, a Presidência da República, em 2003, convidou todos os Estados a um trabalho desafiador: participar do processo de mobilização e organização da I Conferência Nacional Infantojuvenil pelo Meio Ambiente (CNIJMA) com o tema "Vamos Cuidar do Brasil". Desde então, outras três conferências foram realizadas, sendo a última em 2013 com o tema nacional "Vamos Cuidar do Brasil com Escolas Sustentáveis" e estadual, destacamos que fora a 2ª edição estadual, "Vamos Cuidar da Bahia com Escolas Sustentáveis". A CNIJMA é pretexto pedagógico que impulsiona e dispara processos em prol da sustentabilidade socioambiental nas escolas, ou seja, "um instrumento voltado para o fortalecimento da cidadania ambiental nas escolas e nas comunidades", conforme destaca o Ministério da Educação. Soares (2014), em seu trabalho intitulado "Considerações sobre 10 anos de Conferências Nacionais Infantojuvenis pelo Meio Ambiente", apresenta um relato de experiência da autora nas diversas etapas de planejamento, metodológico e operacional, das quatro conferências realizadas. Neste processo, crianças e adolescentes, com idade predefinida (11 a 14 anos), propõem, discutem e decidem, coletivamente, as ações a serem realizadas na escola. Na última edição, em 2013, 16.945 escolas de todo o país realizaram suas conferências e cadastraram seus projetos ambientais no *site* do MEC. A Bahia teve 1.728 escolas que participaram do processo, o que levou o Estado a ocupar o segundo lugar, em âmbito nacional, em número de escolas que realizaram a Conferência.

Como desdobramento do processo de conferência, surge a Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida - COMVIDA, uma forma de organização na escola, que junta a ideia dos jovens da I Conferência Infantojuvenil pelo Meio Ambiente de criar "Conselhos de Meio Ambiente nas Escolas", com os Círculos de Aprendizagem e Cultura. Os estudantes são os principais articuladores desta comissão e, com outros atores da escola, promovem a Educação Ambiental. Nesse contexto, a Secretaria Estadual da Educação desenvolve o Projeto JA – Juventude em Ação: construindo a Agenda 21 nas Escolas, com o objetivo de promover a formação de Comissões de Meio Ambiente e Qualidade de Vida (COMVIDA) e elaboração da Agenda 21 Escolar. A estratégia metodológica do projeto incentiva o protagonismo juvenil estabelecendo ações e metas a serem realizadas através de um diagnóstico participativo da realidade socioambiental da escola e promovendo a inclusão da educação ambiental de forma transversal e interdisciplinar.

Em 2016, um total de 772 unidades escolares da rede estadual, vinculadas a 327 municípios, dos 417 da Bahia, participaram do Projeto JA. Fato que corrobora o crescente interesse pelas questões socioambientais nas escolas, principalmente quando se compara os resultados de 2016 com os de 2010, quando o projeto fora iniciado e registrou a adesão de 99 unidades escolares vinculados a 67 municípios.

O Gráfico 15 mostra o panorama de adesão ao projeto desde 2010.

Gráfico 15 - Panorama de adesão ao Projeto Juventude em Ação: construindo a Agenda 21 nas Escolas



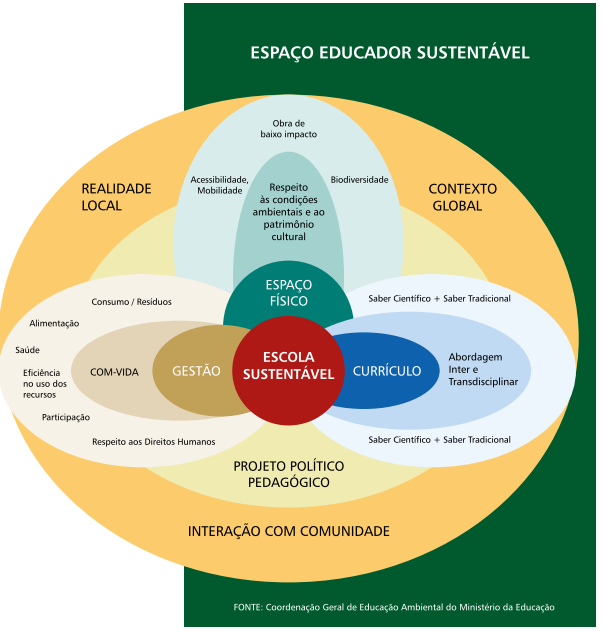
Fonte: Sec-BA

Considerando que muitas são as estratégias de implementação da educação amiental nas escolas, é constante a argumentação, principalmente dos gestores, da necessidade de recursos financeiros para desenvolver as atividades. Nesse contexto, o Projeto JA, até 2014, descentralizava recurso, via Fundo de Assistência Educacional - FAED, para as escolas participantes do projeto.

Outra iniciativa que merece ser destacada é o Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE Escolas Sustentáveis, onde escolas públicas da educação básica desenvolvem projetos para promover ações voltadas à melhoria da qualidade de ensino e incentivar a adoção de critérios de sustentabilidade socioambiental na rotina escolar, considerando o currículo, a gestão e o espaço físico, de forma a tornarem-se espaços educadores sustentáveis, conforme ilustrado na Mandala da Figura 18, elaborada pela Coordenação Geral de Educação Ambiental do Ministério da Educação. Com este Programa, as escolas, de acordo com o quantitativo de

estudantes, podem receber recurso financeiro para implementação do seu plano de ação, em três macroações, a saber: 1) Apoiar a criação e o fortalecimento da Comissão de Meio Ambiente e Qualidade de Vida na Escola (COMVIDA); 2) Promover a inclusão da temática socioambiental no projeto político-pedagógico da escola; 3) adequar o espaço físico, visando à destinação apropriada de resíduos da unidade escolar, eficiência energética e uso racional da água, conforto térmico e acústico, mobilidade sustentável e estruturação de áreas verdes. Essas macroações dão a direção em que as atividades deverão ser desenvolvidas.

Figura 18 - Mandala espaços educadores sustentáveis



Fonte: Coordenação Geral de Educação Ambiental do Ministério da Educação

Na última edição do Programa, a Bahia teve 1.966 escolas aptas a participarem dele, sendo necessárias a elaboração, submissão e aprovação de um plano, conforme preconizado na Resolução do FNDE 18/2014.

Percebe-se, no entanto, que muitas são as estratégias e, não se esgota aqui as várias outras possibilidades de implementação da educação ambiental no âmbito escolar. Infelizmente, apesar da existência de programas e projetos, existem unidades escolares que não apresentam uma boa receptividade às atividades de educação ambiental, apesar do amplo reconhecimento da relevância de se trabalhar essa temática.

2.5 Desafios e expectativas para o desenvolvimento da Educação Ambiental nas escolas

A busca por alternativas que auxiliem na superação da crise socioambiental no presente século tem ocupado a mente de educadores e educadoras das escolas brasileiras. Como será a escola do futuro? Como ela se estruturará e como servirá de instrumento social para a consolidação da sustentabilidade ambiental? Que desafios e perspectivas a serem enfrentados para que o ensino e a escola sejam sustentáveis?

Esses questionamentos têm impulsionado equipes de trabalho da academia, das escolas, das Secretarias (Estadual e Municipais), na perspectiva de abrir horizontes que se constituam em propostas seguras para a consecução da educação ambiental nas escolas. Nesta perspectiva, a Lei Estadual de Educação Ambiental nº 12.056/2011, no seu art. 18, dispõe que:

> Os sistemas formais de educação devem promover a inserção da Educação Ambiental no Regimento Escolar e no Projeto Político Pedagógico das escolas, em todos os níveis e modalidades de ensino.

Essa determinação serve para regulamentar a elaboração de propostas que garantam a consecução e aplicabilidade da educação ambiental nas escolas da Bahia.

2.5.1 Desafios

Paradoxalmente, um dos desafios está justamente no que determina a lei: a inserção da educação ambiental no Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola e em seu Regimento Interno, uma vez que muitas das escolas baianas ainda não possuem o PPP e, quando possuem, a maioria fica na gaveta, não sendo utilizado como documento orientador das ações de educação ambiental na unidade escolar.

Um outro desafio configura-se na definição da concepção sobre educação ambiental, visto que a adoção desta ou daquela definirá os processos e desdobramentos da educação ambiental na escola. Considera-se relevante e urgente a demarcação dos distintos "campos ambientais em disputa" na conformação da educação ambiental, publicizando o debate e o diálogo entre tendências com a finalidade de favorecer o entendimento das implicações práticas, pedagógicas e políticas no uso das tradições que, no decorrer dos tempos, fundamentam a área.

Segundo Guimarães (2004), a educação ambiental, embora muito disseminada na maior parte das escolas, apresenta uma prática pedagógica na atualidade ainda fragilizada, isso é reflexo da formação recente de um *lócus* acadêmico em torno da temática, dos processos formativos dos educadores e educadoras que, na maioria

das vezes, ocorrem dentro de uma lógica reducionista e conservadora e no campo de disputa ambiental - lógica conservadora *versus* proposta dialógica e reflexiva.

A Secretaria Estadual da Educação adota a concepção crítica (posto que questiona as condicionantes sociais que geram problemas e conflitos socioambientais), emancipatória (uma vez que visa à autonomia dos sujeitos frente às relações de expropriação, opressão e dominação) e transformadora (por buscar a transformação do padrão societário, no qual se definem a degradação da natureza e, em seu interior, da condição humana (BAHIA, 2009). Concebe a educação ambiental como uma dialética contemporânea, fundamental para a consecução da sustentabilidade socioambiental.

Segundo Foulquié (1978), a origem da palavra "dialética" envolve discurso e razão, ou seja, refere-se à discussão dialogada e racional que leva à compreensão, refletindo no compromisso com a transformação societária e intransigência na defesa dos valores, atitudes individuais e ações coletivas condizentes com a emancipação. Nesse contexto, Morin (2002a) destaca:

> A educação ambiental de conteúdo emancipatório e transformador é aquela em que a dialética, forma e conteúdo, realiza-se de tal maneira que as alterações da atividade humana, vinculadas ao fazer educativo, impliquem mudanças individuais e coletivas. Em que a dimensão política da educação seja ***a arte do compromisso e da intransigência***.

Concepções que divergem da visão crítica e transformadora tendem a fazer uso de metodologias e ações pedagógicas que giram em torno do conservacionismo e de aspectos de ordem comportamental, reduzindo, assim, a perspectiva de uma educação que contribua com a formação de indivíduos que busquem a ética, a qualidade ambiental, a justiça social e a estabilidade econômica. Para Loureiro (2006), concepções de cunho conservador ou comportamentalista incorporam prejuízos pedagógicos ao fazer educativo, tais como:

- Compreensão naturalista e conservacionista da crise ambiental;
- Despolitização do fazer educativo ambiental, apoiando-se em metodologias comportamentalistas ou alternativas de cunho místico;
- Baixa problematização da realidade e pouca ênfase em processos históricos;
- Foco na redução do consumo de bens naturais, descolando esta discussão do modo de produção que a define e situa;
- Responsabilização pela degradação posta em um ser humano, fora da história, descontextualizado social e politicamente;
- Já a adoção da visão crítica, emancipatória e transformadora, tem como práxis pedagógica;
- Politização e publicização da problemática ambiental em sua complexidade;
- Convicção de que a participação social e o exercício da cidadania são práticas indissociáveis da Educação Ambiental;

- Estímulo ao debate e ao diálogo entre ciências e cultura popular, redefinindo objetos de estudo e saberes;
- Indissociação no entendimento de processos como: produção e consumo; ética, tecnologia e contexto sócio-histórico, interesses privados e interesses públicos;
- Busca de ruptura e transformação de valores e das práticas sociais contrárias ao bem-estar público, à equidade e à solidariedade.

A ação emancipatória é um meio reflexivo, crítico e autocrítico contínuo pelo qual se pode romper com a barbárie do padrão vigente de sociedade e de civilização, apoiada numa ação política, propícia à construção de sua dinâmica. Emancipar significa possibilitar a construção de caminhos considerados mais adequados à vida social e planetária, evitando o estabelecimento de um modelo único para a "salvação". Vencer o desafio conceitual é proporcionar uma educação que revele a real autonomia cognitiva e social dos sujeitos do século XXI.

Considerando o caráter interdisciplinar da educação ambiental, um outro aspecto desafiante está ancorado na questão da interdisciplinaridade na escola. As várias áreas do conhecimento científico, para a compreensão das questões socioambientais, historicamente, vêm mantendo entre si relações conflituosas. Essa questão torna-se muito evidente no contexto escolar, quando se pensa na elaboração e desenvolvimento de um projeto interdisciplinar. É comum, em cursos de formação docente em educação ambiental, apontarem como um dos principais desafios da educação ambiental na Escola a realização de trabalho interdisciplinar.

Professores de diferentes formações envolvidos num projeto de caráter socioambiental possuem concepções científicas, princípios e métodos de investigação, na maioria das vezes, divergentes entre si. Para a efetivação do trabalho numa equipe interdisciplinar, é fundamental que seus integrantes compartilhem um conjunto consubstancial de valores. Precisa haver uma convergência mínima de propósitos, interesses e entendimento das questões socioambientais para dar sentido e sustentação ao trabalho em conjunto. Tal convergência deve resultar de um diálogo permanente e continuado e de colaboração durante toda a execução do trabalho interdisciplinar (BRASIL, 2006).

Segundo Almeida Júnior *et al.* (2010), a interdisciplinaridade não significa, necessariamente, complementaridade, podendo evidenciar diferenças importantes entre linhas de pesquisa, objetivos e metodologias. Essas divergências precisam ser entendidas com profundidade, visto que podem ser produtivas, gerando novos conhecimentos a professores e alunos. Identificar lacunas no conhecimento e conseguir promover cooperação entre áreas para preenchê-las, por meio de investigações, vêm sendo um ideal e desafio da educação ambiental na escola.

Para além das questões epistemológicas que definem cada área do conhecimento e, consequentemente, cada componente curricular, um outro aspecto desponta entre a queixa docente, ao se tratar de interdisciplinaridade na escola:

a ausência de espaço instituído para o diálogo entre as partes constituintes do projeto a ser trabalhado (BRASIL, 2006). A ausência desse espaço deixa as decisões conjuntas e o diálogo, tão necessário a essa proposta, à deriva da boa vontade e senso de comprometimento individuais.

A relevância do diálogo, enquanto valor fundamental a atividades em equipe que exigem compartilhamento troca de informações e conhecimento, pode conduzir a falência da proposta, caso não se constitua numa realidade na rotina de desdobramentos do projeto. Assim, vencer o isolamento disciplinar e garantir o diálogo e ações colaborativas nas unidades escolares constituem-se um desafio a ser enfrentado por aqueles que tornam a educação ambiental uma realidade no ambiente escolar.

Para Guedes (2006),

> [...] os sistemas educacionais com fortes tendências pedagógicas liberais tradicionais não compreendem ou não têm aceitado a Educação Ambiental como parte integrante do currículo e da vida escolar, impossibilitando, desta forma, a consolidação desta.

Na visão de Guimarães (1995), o Ensino Médio, por exemplo, tem visado apenas aos exames como vestibular e Exame Nacional do Ensino Médio, e se esquece da formação de cidadãos que pensem de forma crítica e que vejam o mundo e o próximo não como um adversário, mas como um cidadão.

Esses são alguns desafios a serem superados para a consecução da educação ambiental nas escolas. Tratou-se aqui de elencar as consideradas prioritárias ao destravamento de processos pedagógicos. Importante lembrar que uma das características do educador ambiental é a busca permanente por novas possibilidades e reflexões que assegurem o aprendizado, o respeito às especificidades e a integração sistêmica do que é cultural e ecologicamente diverso.

2.5.2 Perspectivas

O campo da educação ambiental, em todo o seu desenho histórico, apresenta muitas pedras no caminho. Acredita-se que, como toda valiosa conquista, o alcance do ideal da sustentabilidade socioambiental, em todas as dimensões, requer esforços individuais e coletivos, continuados e permanentes de busca de caminhos mais integrados, onde o diálogo, o estudo e a colaboração participativa sejam a tônica para o alcance, inexorável, da renovação, fortalecimento e qualificação do ambiente escolar.

Neste contexto, as perspectivas inerentes à educação ambiental nas instituições de ensino da Bahia se confundem com as expectativas de melhoria da Educação como um todo.

Assim, espera-se que a escola se torne um ambiente educador sustentável onde a expressão do currículo vivo seja revelada na boa convivência da comunidade escolar, na estrutura física acolhedora e inclusiva e numa gestão democrática e participativa, onde todos tenham vez e voz.

O alcance da meta da sustentabilidade socioambiental na escola deve perpassar, inexoravelmente, pela adoção conceitual e prática de uma educação ambiental crítica, emancipatória e transformadora.

Segundo Konder (1992), a práxis é uma ação consolidada pela qual o sujeito se afirma no mundo, como via de mão dupla, alterando a realidade e ao mesmo tempo sendo modificado, tendo como tônica a reflexão e o autoquestionamento, remetendo a teoria à prática. Práxis "implica a ação e a reflexão dos homens sobre o mundo para transformá-lo" (FREIRE, 1988). Refere-se à ação intersubjetiva, entre pessoas e dos cidadãos. É uma atividade relativa à liberdade e às escolhas conscientes, feitas pela interação dialógica e pelas mediações que estabelecemos com o outro, a sociedade e o mundo. Portanto, a práxis insere-se como um conceito central para a educação e, particularmente, para a educação ambiental, uma vez que conhecer, agir e se perceber no ambiente deixa de ser um ato teórico-cognitivo e torna-se um processo que se inicia nas impressões genéricas e intuitivas e que vai se tornando complexo e concreto (LOUREIRO, 2006).

A incorporação dessas práticas e posturas cidadãs facilitará a consecução de um ambiente e ambiência na escola onde a educação ambiental não se configura num rótulo, mas se expressa numa práxis que contagia e operacionaliza a educação, sem necessariamente precisar adjetivá-la pois o próprio contexto educacional revelará a dimensão ambiental por meio:

- de uma escola diversa e acessível a todos e todas;
- de um currículo vivo, articulado, que promova a qualificação, o despertar e o exercício cidadão;
- de edificações escolares que tenham conforto térmico, beleza estética, acessibilidade e espaços de convivência acolhedores;
- do estabelecimento de uma cultura de paz na comunidade escolar;
- de uma gestão participativa e democrática;
- da compreensão integrada da realidade.

Ainda no contexto das perspectivas, uma pesquisa realizada com 90% dos professores da Escola Agrotécnica Federal de Vitória de Santo Antão (EAFVSA) - PE revelou que com relação ao questionamento sobre perspectivas de como poderiam melhorar as práticas pedagógicas, quase 20% dos docentes responderam que maior envolvimento com a comunidade acadêmica e aulas de campo melhorariam sua prática pedagógica em sala de aula; quase 6% afirmaram que interdisciplinaridade, transdisciplinaridade e transversalidade ajudariam na

sua prática; quase 6% informaram que uma maior interação entre os diversos setores da sociedade seria melhor; quase 6% palestras, seminários e eventos, e quase 6% declararam que dispor de maior número de material didático seria uma forma de melhorar sua prática com relação aos temas ambientais (BEZERRA, 2007). Esses resultados indicam que existem caminhos que poderão ser fomentados para o alcance de resultados mais animadores e expressivos no ambiente educacional em direção à formação integral e integrada do cidadão.

O alcance desses anseios, a partir das escolas, não resolverá todos os problemas socioambientais existentes, mas trará um apoio social fundamental para a consolidação de sociedades sustentáveis, oferecendo oportunidades de engajamento, nas questões socioambientais, por meio de uma práxis pedagógica sistêmica, reflexiva, crítica e que conduza a emancipação dos sujeitos.

Historicamente, essas conquistas se consumaram por esforços de muitos. No entanto, atualmente, percebe-se uma desaceleração que vem paralisando os avanços e gerando, principalmente, incertezas. Contudo, a absorção dessas conquistas e a pressão social poderão garantir a consolidação dessas políticas cuja relevância é inquestionável para o exercício da cidadania.

Referências

ALMEIDA JÚNIOR, Antonio Ribeiro de; MOLINA, Silvia Maria Guerra; MARTIRANI, Laura Alves et al. **Interação Interdisciplinar: a experiência da pós-graduação em ecologia aplicada da USP**, 2010.

ALVES, Ana Lúcia. **Direito humano à alimentação adequada e o parlamento brasileiro**. 2010. 56 f. Trabalho de Conclusão da Especialização em Processo Legislativo – CFTA/CD. Orientação de Elaine Marinho Faria. Brasília, 2009.

AROUCHA, Edvalda Pereira Torres Lins. **Agricultura Familiar na alimentação escolar: estudo de oportunidades e de desafios**. Paulo Afonso – BA: 2012. 142 f. Monografia pós-graduação. Universidade do Estado da Bahia UNEB. Curso Ecologia Humana e Gestão Socioambiental.

BAHIA. **Programa de Educação Ambiental do Sistema Educacional da Bahia – ProEASE-BA**. Secretaria Estadual da Educação, 2009.

_____. Lei n. 12.056, de 7 de janeiro de 2011. **Institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências**. Programa Estadual de Educação Ambiental. 2011.

_____. Assessoria e Gestão em Estudos da Natureza, Desenvolvimento Humano e Agroecologia (AGENDHA). **Cidadania das Águas. Convivência com o Semiárido, com segurança hídrica, alimentar e nutricional**. Paulo Afonso: Fonte Viva, jun. 2014. 34 f. il.

BELIK, Walter; SILIPRANDI, Emma. **Projeto Nutre SP - Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar no Estado de São Paulo**. Walter Belik e Maria Amélia Jundurian Corá (Orgs.). São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

BEZERRA, T. M. de O.; GONÇALVES, A. A. C. **Concepções de meio ambiente e educação ambiental por professores da Escola Agrotécnica Federal de Vitória do Santo Antão**

– PE. Revista Biotemas, v. 20, 2007.

BOFF, Leonardo. **Ecologia: Grito da Terra, Grito dos Pobres**. São Paulo: Ática, 1995. 341 p.

_____. Ecoeducação. In: FERRARO JÚNIOR, L. A. (Org.). **Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores**. v. 3. Brasília: MMA/DEA, 2014. p. 107-110.

BRASIL. **A Implantação da Educação Ambiental no Brasil**. Ministério da Educação e do Desporto. Brasília: MEC, 1998.

_____.Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.** Diário Oficial, Brasília-SF, 28 de abril de 1999.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Programa Município Educadores Sustentáveis. Programa Nacional de Educação Ambiental**. 2. ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

_____. Ministério da Educação. **Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Educação na diversidade: o que fazem as escolas que dizem que fazem educação ambiental?** Brasília: MEC/SECAD, 2006.

_____. Ministério da Educação & Ministério do Meio Ambiente. **Vamos Cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola**. UNESCO, 2007.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade**. Brasília, 2009. Direcional Educador, ano 9, n. 100, p. 41-3, maio 2013.

_____. Lei n. 11.947/2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.** Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_ato2007-2010/.../lei/l11947.htm>. Acesso em: 17 jan. 2012.

_____. Ministério da Educação (MEC), Conselho Nacional de Educação (CNE). **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio**, Resolução n. 2, 2012.

CANCIAN, Viviane Ache. **O Processo de Aprendizagem do Professor à Luz da Racionalidade Comunicativa**. Ijuí: UNIJUÍ, 1997. v. 1. 100 p.

_____. **Projeto Político-Pedagógico**. Expressão de Múltiplas Vozes. Agere - Revista de Educação e Cultura, Salvador, BA, v. 6, p. 141-151, 2002.

CANDIANI, G.; LAGE, M.; VITA, S.; SOUZA, W.; FILHO, W. **Educação Ambiental: percepção e práticas sobre meio ambiente de estudantes do ensino fundamental e médio**. Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental, v. 12, jan./jun. 2004.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1968.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação Ambiental e a formação do sujeito ecológico**. São Paulo: Cortez, 2004.

CASCINO, F. A.; HINTZE, H. Pedagogia do Desassossego. In: FERRARO JÚNIOR, L. A. (Org.). **Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores**. v. 3. Brasília: MMA/DEA, 2014. p. 273-282.

CAVALCANTE, L. O. H. **Currículo e Educação Ambiental: trilhando os caminhos percorridos, entendendo as trilhas a percorrer**. In: JÚNIOR, L. A. F. (Org.). Encontros e Caminhos: Formação de Educadoras(es) Ambientais e Coletivos Educadores. Brasília: MMA/DEA, 2005. p. 117-125.

CAVALCANTI, E R.; AROUCHA, V. **Uso da rádio na educação e comunicação ambiental: contribuição para a gestão integrada dos recursos hídricos e florestais no semiárido brasileiro**. Anais do 1º Encontro interdisciplinar de Comunicação Ambiental (EICA). Sergipe: Universidade Federal de Sergipe, 2011. CD-ROM. ISBN: 978-85-7822-175-1.

CZAPSKI, S. **Os diferentes matizes da Educação Ambiental no Brasil: 1997- 2007**. Série Desafios da Educação Ambiental. Brasília, 2009.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: MEC: UNESCO, 2003.

DEMO, Pedro. **Pesquisa e construção de conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

DIAS, Genebaldo Freire. **Educação Ambiental: Princípios e Práticas**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Gaia, 1993.

_____. **A situação da Educação Ambiental no Brasil é fractal**. In: BRASIL. Panorama da Educação Ambiental no Ensino Fundamental. Brasília: Ministério da Educação, 2001. p. 71-75.

FOULQUIÉ, Paul. **A dialéctica**. Lisboa: Publicações Europa-América, 1978.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 18. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1987.

_____. **Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: UNESP, 2000.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Terra**. São Paulo: Petrópolis, 2000. (Série Brasil Cidadão.)

_____. **Educação Popular, Educação Social, Educação Comunitária. Conceitos e práticas diversas, cimentadas por uma causa comum**. p. 10-32, dez. 2012.

GALEANO, Eduardo. **Memória do Fogo v. 2: as Caras e as Máscaras**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2004.

GEDDES, Patrick. **Cidades em Evolução**. Campinas: Papirus, 1994.

GRÜN, Mauro. **Ética e Educação Ambiental: a conexão necessária**. 3. ed. Campinas: Papirus, 1996.

GUEDES, José Carlos de Souza. **Educação ambiental nas escolas de ensino fundamental: estudo de caso**. Garanhuns: Ed. do autor, 2006.

GUIMARÃES, Mauro. **A dimensão ambiental na educação**. 5. ed. Campinas: Papirus, 1995.

_____. **A formação de educadores ambientais**. Campinas: Papirus, 2004.

HERNÁNDEZ, Fernando. **Transgressão e mudança na educação: os projetos de trabalho**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Almanaque Brasil Socioambiental**. São Paulo, 2007.

KONDER, Leandro. **O futuro da filosofia da práxis**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992.

LAYRARGUES, Philippe P. **A resolução de problemas ambientais locais deve ser um tema-gerador ou uma atividade-fim da Educação ambiental**? In: REIGOTA, Marcos (Org.). Verde Cotidiano: o meio ambiente em discussão. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 131-148.

LAYRARGUES, Philippe P.; LIPAI, Eneida M.; PEDRO, Viviane V. **Educação Ambiental na escola: tá na lei**. In: MELLO, Soraia S. de; TRAJBER, Rachel (Coord.). **Vamos cuidar do Brasil: conceitos e práticas em educação ambiental na escola**. Brasília: Ministério da Educação, Coordenação Geral de Educação Ambiental; Ministério do Meio Ambiente, Departamento de Educação Ambiental: UNESCO, 2007.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. **Cidadania e Meio Ambiente**. Salvador: Centro de Recursos Ambientais da Bahia, 2003.

_____. **Educação ambiental e teorias críticas**. In: GUIMARÃES, Mauro. Caminhos da Educação Ambiental: da forma à ação. Campinas: Papirus, 2006.

_____. **Repensar a Educação Ambiental: um olhar crítico**. São Paulo: Cortez, 2009.

MAIA, Gerda Nickel. **Caatinga: árvores e arbustos e suas utilidades**. São Paulo: D&Z Computação Gráfica e Editora, 2004. p. 354-363.

MEADOWS, Donella. Indicators and Information Systems for sustainable Development: a report to the Balaton Group. September, 1998. In: _____. **Conceitos para se fazer educação ambiental**. Tradução e adaptação de Maria Julieta A. C. Penteado. Ed. Coordenadoria de Educação Ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo. 2. ed. rev. sob coordenação de Suzana Pádua e publicada por IPÊ (Instituto de Pesquisas Ecológicas), MEC, SMA, UNESCO e UNICEF.

MORIN, Edgar. **Em busca dos fundamentos perdidos**. Porto Alegre: Sulina, 2002a.

_____. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2002b.

NEHME, Valéria Guimarães de Freitas. **A pedagogia de projetos na práxis da educação ambiental: uma experiência na Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia, MG**. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, 2004.

ODUM, Eugene P. **Ecologia**. Trad. de Christopher J. Tribe, com supervisão de Ricardo Iglesias Rios. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986. 434 p.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação**. Educação Ambiental (Cadernos Temáticos da Diversidade 1)**. Curitiba, SEED, Paraná, 2008.

PNMC. **Plano Nacional de Mudança do Clima**. Distrito Federal, 2008.

PRADO, Maria Elisabette Brisola Brito. **Articulando saberes e transformando a prática. Boletim do Salto para o Futuro**. Série Tecnologia e Currículo, TV Escola. Brasília: Secretaria de Educação a Distância – Seed. Ministério da Educação, 2001.

RAMOS, E. C. **Educação ambiental: evolução histórica, implicações teóricas e sociais. Uma avaliação crítica**. Curitiba, 1996. Dissertação de mestrado, UFPR. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/29517/D%20-%20ELISABETH%20CHRISTMANN%20RAMOS.pdf?sequence=1>. Acesso em 30 mar. 2016.

SALHEB, G. J. M.; NETO, H. de A. P. P.; OLIVEIRA, I. M. de O.; JUNIOR, M. F. do A.; BOETTGER, R. J. C. de S.; MONTEIRO, V. C. de S. **Políticas Públicas e Meio Ambiente: Reflexões preliminares**. Planeta Amazônia. Revista Internacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas, v. 1, n. 1, p. 5-26, 2009.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores**. São Paulo: Petrópolis, 2009.

SANTOS, Edmilson Tadeu Canavarros dos; TOMAZELLO, Maria Guiomar Carneiro. **Educação Ambiental para índios: uma educação necessária?** Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências – V ENPEC, p. 1-7, 2005. Disponível em: <http://www.nutes.ufrj.br/abrapec/venpec/conteudo/artigos/1/pdf/p669.pdf>. Acesso em 15 set. 2015.

SATO, Michèle. **Educação Ambiental**. São Carlos: Rima, 2003.

SOARES, I. L. **Considerações sobre 10 anos de Conferências Nacionais Infantojuvenis pelo Meio Ambiente**. Trabalho de Conclusão de Curso da Escola de Sociologia e Política da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2014. Disponível em: <http://docslide.com.br/download/link/consideracoes-sobre-10-anos-de-conferencias-nacionais-infantojuvenis-pelo-meio-ambiente>. Acesso em 30 mar. 2016.

SORRENTINO, Marcos; TRAJBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia; FERRARO JUNIOR, Luiz Antonio. **Educação Ambiental como Política Pública**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005.

TRAJBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia (Orgs.). **Educação na diversidade: o que fazem as escolas que dizem que fazem educação ambiental**. Brasília: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2006.

VALENTE, José Armando. Formação de professores: diferentes abordagens pedagógicas. In: _____ (Org.). **O computador na sociedade do conhecimento**. Campinas: Unicamp/Nied, 1999.

VASCONCELLOS, H. S. R. de. A pesquisa-ação em projetos de Educação Ambiental. In: PEDRINI, Alexandre de Gusmão (Org.). **Educação Ambiental: reflexões e práticas contemporâneas**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ZAKRZEVSKI, Sônia Balvedi. **Por uma educação ambiental crítica e emancipatória no meio rural**. Revista Brasileira de Educação Ambiental, v. 1, n. 0, p. 79-86, 2004.

_____. Projetos de Trabalho sobre a Temática ambiental: conectando a escola e o currículo ao mundo da vida social e cultural do nosso tempo. In: _____ (Org.). **Conservação e uso sustentável da água: múltiplos olhares**. Erechim/RS: EdiFapes, 2007. p. 9-32.

A Educação Ambiental sob a ótica da Sociedade Civil Organizada: Experiências com Práticas Agroecológicas

Edvalda Pereira Torres Lins Aroucha

2.6 Introdução

A educação ambiental foi sendo estruturada para trabalhar os conteúdos socioambientais, de maneira integrada, por meio de atividades que proporcionem a formação da cidadania ambiental. Não basta transmitir informações sobre variados temas sociais e ambientais, como: mudanças climáticas, espécies em extinção ou coleta de lixo de um município, agroecologia, qualidade de vida, impactos ambientais, distribuição de renda, nas diferentes comunidades e setores da sociedade, dentre outros; é preciso criar atividades e espaços educativos de reflexão, formais e não formais, que discutam essas informações, de acordo com os princípios da educação ambiental proposta na legislação. E a responsabilidade de assim o fazer é de todos os setores, públicos e de sociedade civil.

Em outras palavras, além de orientar "como" trabalhar no processo educativo, a educação ambiental pode abordar diversas temáticas e, quando a necessidade local aponta uma delas para ser o foco principal de atuação, é fundamental que as discussões e análises decorrentes façam a conexão do tema escolhido com o contexto ambiental amplo, levando a uma visão integrada da realidade e procurando entender conflitos e buscar soluções.

Dessa forma, a educação ambiental abordada neste artigo tem como foco temático a Agroecologia, que será apresentada a partir da experiência educativa, prática, de uma organização da sociedade civil, a Associação e Gestão em Estudos da Natureza, Desenvolvimento Humano e Agroecologia (Agendha)

Adotando-se a visão educacional de Paulo Freire, entende-se que teoria e prática, assim como água e terra, são indissociáveis. Mas sem pretender ser reducionista, este artigo não se apegará a conceitos teóricos, em especial da educação formal e educação não formal; esta última muitas vezes atribuída às organizações da sociedade civil, pois estes conceitos já são bem trabalhados por excelentes estudiosos/as do Brasil e do mundo. Pretende-se falar de vivências inspiradas pela teoria, como indissociáveis e complementares. Paulo Freire, até de forma contextualizada, diferenciava em determinadas situações, mas não dicotomizava teoria e prática, educação formal e educação não formal, escolar e

não escolar. Outro autor que se inspira em Paulo Freire também afirma que seria melhor definir a educação não formal por aquilo que ela é, pela sua especificidade e não por sua oposição à educação formal (GADOTTI, 2012).

Todavia, no que concerne à educação ambiental sob a ótica da sociedade civil organizada, mais conhecida como educação não formal, ainda que se tenha algumas discordâncias, ao menos o que define a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), Lei nº 9.795/1999, é importante destacar:

> Entende-se por Educação Ambiental não formal aquelas atividades organizadas fora do sistema regular de ensino. Nelas as ações e práticas educativas são voltadas à sensibilização sobre as questões ambientais e à sua organização na defesa da qualidade do meio ambiente (PNEA, 1999).

É por aí que se busca abordar o trabalho desenvolvido por diversas organizações da sociedade civil, dentre elas a Assessoria e Gestão em Estudos da Natureza, Desenvolvimento Humano e Agroecologia (Agendha). Em sua história de atuação em parceria com várias organizações, movimentos sociais e organismos governamentais, ela já realizou diversos projetos em áreas rurais e urbanas, principalmente com famílias agricultoras, povos e comunidades tradicionais e suas organizações socioprodutivas, especialmente as das zonas subúmida, seca e semiárida do nordeste. A Agendha está ambientada em Paulo Afonso/BA, atuando com equipe multidisciplinar no âmbito das relações agroecológicas, socioambientais, socioprodutivas, de gênero e gerações e de etnias, desenvolvendo tecnologias sociais, prestando serviços de Assessoria Técnica e Extensão Rural (ATER) pública e gratuita, incidindo em algumas políticas públicas e no controle social de algumas delas.

2.7 A educação agroecológica com foco no desenvolvimento socioambiental sustentável dos agroecossistemas familiares e coletivos

A educação ambiental, assim como a educação agroecológica, está voltada para os diversos ecossistemas como um todo, sendo que a educação agroecológica traz o foco e se destina ao desenvolvimento socioambiental sustentável dos agroecossistemas familiares e coletivos.

Pode-se dizer que a educação agroecológica é uma disseminação interativa e dialógica dos objetivos, bases e princípios da Agroecologia, por meio de processos teóricos e práticos de ensino-aprendizagem, tanto para o trabalho técnico e produtivo em campo, quanto nas escolas.

Neste contexto, a educação agroecológica aborda, dialogicamente, a gestão socioambiental da agricultura, focando não somente a produção, mas também a sustentabilidade destes sistemas produtivos. Requer ainda, como base fundamental, que os profissionais da área das ciências agrárias, da natureza, sociais, dentre outras, reafirmem suas posturas e comportamentos éticos e educativos. Afinal, um/a técnico/a deve ser, antes de tudo, um/a educador/a!

A Agroecologia tem como base a utilização sustentável dos diversos recursos naturais, com destaque para a conservação da biodiversidade e da agrobiodiversidade locais, através do desenvolvimento de coletas, cultivos e criatórios associados e complementares; a produção e beneficiamento diversificado e limpo de produtos alimentares, medicinais, cosméticos e de várias matérias-primas naturais e renováveis de múltiplos usos; a comercialização a preços justos, de acordo com os princípios da economia popular solidária; o respeito e inclusão de gênero e geração em todas as iniciativas e a melhoria da qualidade de vida das pessoas que produzem e das que consomem.

As práticas agroecológicas são baseadas na conservação e na utilização sustentável da agrobiodiversidade, da biodiversidade e dos demais recursos naturais disponíveis nos agroecossistemas familiares ou coletivos, nos quais estão sendo realizadas. Elas conseguem, a curto, médio e longo prazos, contribuir, determinantemente, para recuperar e preservar a saúde humana e ambiental e, consequentemente, ajudam a superar a pobreza e a melhorar a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas, famílias e comunidades.

Como a Agroecologia tem foco na melhoria dos cultivos, criatórios e demais recursos naturais, significa que ela está mais voltada para a sustentabilidade do meio rural, o que necessariamente reflete positivamente no meio urbano, do ponto de vista de um município na ótica socioambiental.

Frente a estes desafios, muitas perguntas, nem sempre fáceis de responder, são colocadas nas trajetórias destes/as eternos/as (e ternos/as) aprendizes, como, por exemplo: como desenvolver e explicar uma prática de educação agroecológica?

São várias práticas desenvolvidas e aqui, neste artigo, apresentam-se como exemplos uma horta agroecológica e alguns projetos desenvolvidos coletivamente.

Na zona semiárida brasileira foram anos querendo mostrar na prática a educação ambiental nas escolas, daí que muitas/os educadoras/es buscaram (im) plantar hortas escolares, mas na maioria dos casos elas não foram apropriadas às condições de semiaridez e por isso estas experiências foram de curta duração e frustrantes, inclusive tornando muito difícil retomar esta atividade coletiva de grande utilidade ecopedagógica.

No sentido de contribuir é que alguns pontos são sugeridos como condições apropriadas para o desenvolvimento de uma horta agroecológica para o semiárido:

- Corresponder aos costumes de consumo das famílias (utilização de plantas alimentares, condimentares, aromáticas, medicinais, de rituais e ornamentais);
- Resgatar a utilização de espécies e de variedades da agrobiodiversidade e da biodiversidade local, inclusive das receitas tradicionais com elas produzidas;
- Incorporar, sempre cuidadosamente, espécies e variedades da agrobiodiversidade e da biodiversidade de outros locais agroecologicamente similares;
- Manejar corretamente o solo, a água, a matéria orgânica, os microrganismos e os cultivos, para manter permanentemente o equilíbrio entre eles e possibilitar suas inter-relações, complementações e ciclos;
- Diversificar ao máximo as espécies e variedades como estratégia para equilibrar as relações de companheirismos e antagonismos entre as plantas e manter em equilíbrio natural as populações potenciais de pragas e vetores de doenças;
- Poupar água, a partir da utilização de *"canteiros cama funda"* (para o cultivo das alimentares e outras herbáceas); de *"berços fundos de pote"* e de *"rodas de bananeiras"* (para o cultivo das alimentares e outras herbáceas + fruteiras de pequeno e médio portes); tendo em ambos a utilização intensiva e permanente de adubação e de cobertura orgânicas, utilizando estercos, folhas, palhas, cascas e outros resíduos vegetais;
- Poupar e facilitar os trabalhos de implantação, de cultivo, de coleta, de transporte, de beneficiamento e de armazenamento;
- Atender continuadamente aos requerimentos familiares e/ou comunitários de segurança e autonomia alimentar e nutricional e possibilitar, o quanto possível, a produção, diversificada e de qualidade, de excedentes para a comercialização local e a preços justos;
- Este é um dos muitos exemplos de que o desenvolvimento de práticas sustentáveis na agricultura exige que, além das boas práticas de manejo apropriado aos respectivos agroecossistemas, seja possível entender, individual e coletivamente, que a qualidade da água, do ar, da terra e da vida, das pessoas e de toda a biodiversidade, são componentes e condições necessárias e indispensáveis para o fortalecimento, a disseminação e a consolidação da educação e do desenvolvimento agroecológico.

E tudo isto não exige mais trabalho nem é complicado de se colocar em prática. Na I Conferência Nacional de Educação Ambiental, de 07 a 10 de outubro de 1997, em Brasília/DF, o Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ) lançou o livro "Educação Ambiental, Caminhos Trilhados pelo Brasil", no qual consta um artigo publicado sobre uma experiência de educação agroecológica no semiárido brasileiro (AROUCHA, 1997). Se há 19 anos foi possível, imagine agora, com tantos aprendizados e mais pessoas envolvidas!

Reportando-se aos projetos desenvolvidos coletivamente, uma experiência social voltada para a sustentabilidade, desenvolvida pela Agendha, em consonância com a Articulação do Semiárido (ASA), e apoiada pelo Governo da Bahia que, por sua vez, tem o apoio do Governo Federal, é o Projeto Mais Água que tem a finalidade de contribuir para a convivência sustentável com o semiárido, através da implantação de estruturas hídricas para captação, armazenamento e utilização de água de chuvas, para o consumo humano e animal, associadas a áreas produtivas agroecológicas.

Este Projeto materializa-se pela construção de tecnologias sociais, aqui compreendidas como produtos, técnicas e metodologias reaplicáveis desenvolvidos na interação com a comunidade e que representam efetivas soluções de transformação socioambiental. De forma mais pedagógica, descreve-se algumas delas, basicamente como são construídas, somente para ilustrar para quem ainda não conhece, mas a ênfase será para suas utilidades na convivência sustentável com o semiárido:

a) Cisterna de Produção

Tem capacidade para acumular pelo menos 52 mil litros de água de chuvas e é construída dentro da terra, ficando somente a cobertura de forma cônica acima da superfície.

O terreno é utilizado como área de captação. Quando chove, a água escorre pela terra e, antes de cair para a cisterna, passa por duas pequenas caixas, uma seguida da outra, que são os decantadores. Os canos instalados auxiliam o percurso da água que escoa para dentro do reservatório. Com a função de filtrar a areia e outros detritos que possam seguir com a água, os decantadores retêm esses resíduos para impedir o acúmulo no fundo da cisterna.

No entorno de todas as cisternas de produção é fundamental que se instale um Quintal Produtivo Agroecológico, que a Agendha denominou de Quipa.

b) Quintal Produtivo Agroecológico (Quipa)

É uma unidade de produção na propriedade, cultivada ao redor da Cisterna de Produção, do Barreiro Trincheira, descrito a seguir, no item "f" deste artigo, ou de outra fonte de água mais próxima. É um exemplo de produção diversificada na propriedade, pois consorcia cultivos de espécies vegetais que produzem durante todo o ano, incluindo cultivos tradicionais, hortas com verduras, legumes e outras plantas medicinais, condimentares, aromáticas e ornamentais, além de árvores frutíferas, preferencialmente nativas.

A Agendha teve a iniciativa de fazer a cerca de tela do Quipa em formato circular, que aumenta a área em mais 120m², em relação ao formato de quadrado. A cerca de tela passou a ter também outras funções, como a de possibilitar os cultivos escorados de bucha, cabaça, caxi, chuchu, maracujás e pepinos, que formam uma barreira quebra-ventos produtiva e uma cortina de sombreamento produtiva circular.

Por ser uma unidade de produção pequena, que geralmente é feito próximo da casa, suas responsabilidades são atribuídas às mulheres, mas deve ser de todas as pessoas em condições de trabalho na família.

"Minha casa d'água (referindo-se à cisterna) é hoje minha fortuna. Fiz até promessa. Alcancei e agradeço a Deus todo dia" - *foi* o comentário de uma moradora da comunidade Bonomão, Paulo Afonso/BA.

c) Cisterna Calçadão

Para produção tem capacidade para acumular 52 mil litros. É uma tecnologia que acumula água para produção e para o consumo da família, construída da mesma forma que a Cisterna de Enxurrada. A diferença é que a captação da água é feita através de um calçadão de cimento com um tamanho de aproximadamente 220m².

Essa cisterna também é utilizada em sistemas de produção, como Quintais Produtivos Agroecológicos (Quipa), e recebe os mesmos cuidados recomendados para a Cisterna de Enxurrada.

Em períodos de estiagem, o calçadão pode ser utilizado para secagem de: grãos, raspas de mandioca e para fenação de folhagem de forrageiras.

Figura 19 - Cisterna Calçadão

Propriedade particular, comunidade Alagadiço em Paulo Afonso - BA
Fonte: Acervo da Agendha

d) Barragem Subterrânea

É construída em leitos de pequenos riachos temporários, principalmente quanto a sua declividade e as suas características e condições geofísicas, com destaque para (1) a existência de "*ombreiras*"[7] para o encaixamento das cabeceiras do barramento subterrâneo, pois precisam potencializar a convergência natural

7 "*ombreiras*": extremidades da parede que seguram o barramento.

das enxurradas nos leitos dos cursos d'água e dos escorrimentos laterais de suas margens e das encostas de sua microbacia, além de (2) ter profundidade mínima de 1,50m, pois precisa armazenar grande quantidade de solo, para formar uma nova área aluvional, com reduzida perda de umidade por evaporação.

Estas duas condições agroecológicas principais, de forma associada e complementar, viabilizam uma significativa captação e um grande armazenamento de águas de chuvas, nos espaços vazios do "depósito sedimentar", que forma e que funciona agroecologicamente como aluvião perenizado, que complementarmente propicia anualmente uma deposição superficial de matéria orgânica vegetal (paul ou bagaço) renovável a cada enxurrada e, assim, com água boa e farta e com adubação orgânica, ao longo do ano, são utilizados em cultivos de ciclos curtos (arroz, milho, feijão, batata-doce, hortaliças, gergelim etc.) e permanentes (fruteiras, forrageiras etc.), com o máximo de utilização de espécies vegetais das caatingas, principalmente aquelas mais ocorrentes.

A valeta na qual é construído o "alicerce" ou a parede que cria o barramento subterrâneo deve atingir até 2,5 metros de profundidade média, considerando as variações naturais, de integridade, ausência de rachadura ou fissura, bem como de relevo, da base de rocha cristalina, além de ter de 50,00m a 80,00m de comprimento.

A impermeabilização do "alicerce" ou parede que cria o barramento subterrâneo é feita cuidadosamente.

Buscando-se levar em conta o eixo central do fluxo das enxurradas, é construído o sangradouro de alvenaria, pois ai é que ocorre, naturalmente, o deslocamento mais intenso e veloz do maior volume d'água, para que assim se possa ter, com a maior segurança possível: (i) o escorrimento do excesso hídrico; (ii) a contenção do máximo de águas e da matéria orgânica; e (iii) a conservação continuada da estrutura da barragem subterrânea, ao mesmo tempo em que evita a danificação dos cultivos, que são plantados respeitando-se este "caminho natural das águas".

e) Tanque de Pedra

Tecnologia agroecológica tradicional, utilizada milenarmente por etnias de hábitos migratórios sazonais e centenariamente por grupos de vaqueiros, tropeiros, caçadores e migrantes, inclusive por cangaceiros, tropas militares, além de romeiros, de diversas crenças e movimentos religiosos. São construídos em fendas, microdepressões e "buracos", existentes áreas de "lajedos de pedras", que afloram em superfícies rochosas de solos de áreas geológicas de formação cristalina que funcionam como área de captação da água da chuva e seu volume varia muito. Para aumentar a sua capacidade, são erguidas paredes de alvenaria, na parte mais baixa ou ao redor, que servem como barreira para acumular a água. Quanto mais alta for a parede, maior será a capacidade de armazenamento.

Figuras 20, 21 e 22 - Tanque de Pedra

Propriedade particular, na Comunidade do Juá, em Paulo Afonso-BA
Fonte: Acervo da Agendha

A construção de paredes e de uma pequena escada de acesso, com a utilização de pedras, geralmente obtidas em seus respectivos entornos, para que se possa melhorar e, o quanto for tecnicamente possível, agroecologicamente apropriado, economicamente viável e culturalmente aceitável, aumentar a capacidade de captação e de armazenamento de águas de chuvas, para que se possa utilizá-las localmente, tanto para o consumo e outras necessidades humanas e familiares, bem como para processos produtivos.

f) Barreiro Trincheira

Há o Barreiro Trincheira Comunitário de 1.600m³ de água, equivalentes a 1.600.000 litros, assim como o Barreiro Trincheira Familiar de 600m³ de água, equivalentes a 600.000 litros.

São tanques longos, estreitos e fundos escavados no solo. Aproveita-se da impermeabilidade dos solos de diversas regiões do semiárido para captar e estocar a água da chuva. Escavado em terreno apropriado com máquina retroescavadeira, uma espécie de caixote, estreito e profundo, obtém-se uma estrutura que guarda água com pouca evaporação, graças ao pequeno espelho d'água criado quando o barreiro está cheio. Embora a finalidade precípua seja para dessedentação animal, serve também para a produção de fruteiras, verduras e legumes, árvores nativas, capim e outros cultivos que servem à alimentação da família e dos animais.

A cerca de arame indispensável ao Barreiro Trincheira passa a ter também outras funções, como a de possibilitar o cultivo escorado de forrageiras trepadeiras, formando uma barreira quebra-vento produtiva e, principalmente, de permitir que se possa implantar um diversificado "campo de forrageiras resistentes às estiagens e as secas", com espécies nativas e outras introduzidas de longas datas.

> Com o barreiro cheio não tenho que levar os bichos pra beber lá no Raso da Catarina. Tanto eu quanto meus bichinhos vamos ficar menos cansados. Eita coisa boa! Eu não aboio[8] mais, mas se aboiasse, fazia um bom aboio! Mas toque o berrante aí meu neto, pra gente agradecer a Deus! (morador da comunidade Serrote, Paulo Afonso/BA)

Assim, guardar a água em cisternas, barragens subterrâneas, tanques de pedra, aguadas, barreiros trincheira e em outras estruturas hídricas contribui para a segurança alimentar e nutricional e garante água para a população que vive na região. Utilizar a água dessas fontes com responsabilidade possibilita a melhoria da qualidade de vida, preserva o meio ambiente e se constitui em uma importante ferramenta para a convivência sustentável com o semiárido.

Essas tecnologias, associadas aos Quintais Produtivos Agroecológicos (Quipa), demais cultivos e criatórios, alimentam a família agricultora e, em alguns casos, o excedente tem sido comercializado no mercado institucional[9] da alimentação escolar, Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em mercados diferenciados[10] e nas feiras livres dos municípios.

Experiências sociais voltadas para a sustentabilidade devem também levar em conta a importância dos produtos da sociobiodiversidade.

> Antes de fugir, as escravas coletavam grãos de arroz e de milho, pepitas de trigo, feijão e sementes de abóboras. Suas enormes cabeleiras transformavam-se em celeiros. Quando chegavam aos refúgios abertos no matagal, as mulheres sacudiam suas cabeças e fecundavam, assim, a terra livre. (GALEANO, 2004).

É importante destacar que, para o Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade (PNPCPS), estes:

---

8 Aboio – do verbo aboiar; chamar a boiada.

9 São as compras com recursos governamentais para atendimento a programas tais como alimentação escolar, restaurantes populares, hospitais, exército, compra e doação de sementes dentre outros.

10 É o mercado de nicho. É o mercado que atribui um valor aos produtos pelas suas características diferenciadas daqueles que são produzidos em grande escala, ou seja, produtos que possuem identificação de origem, diferencial orgânico, oriundos da sociobiodiversidade ou do comércio justo etc.

> São bens e serviços gerados a partir de recursos da biodiversidade, voltados à formação de cadeias produtivas de interesse dos povos e comunidades tradicionais e de agricultores familiares, que promovam a manutenção e valorização de suas práticas e saberes, e assegurem os direitos decorrentes, gerando renda e promovendo a melhoria de sua qualidade de vida e do ambiente em que vivem. (MDA/MMA/MDS,2009)

Porém, mesmo este Plano Nacional, alguns anos após a sua elaboração, pouco se buscou fazer no sentido de retroalimentar o debate sobre as questões relacionadas à sociobiodiversidade, principalmente quanto ao que se refere aos produtos que são oriundos de diversas espécies da fauna nativa e, mesmo que pareça muito estranho (sob uma ótica exclusivamente técnica), daqueles que são produzidos por espécies e raças de animais que foram introduzidos há centenas de anos e que coevoluíram com as condições socioambientais e socioculturais dos respectivos biomas, e que progressivamente passaram a fazer parte dos diversificados criatórios tradicionais.

> Essa diferença entre biodiversidade silvestre e cultivada deve, entretanto, ser relativizada, porque a biodiversidade não pode, em nenhuma hipótese, ser reduzida a apenas um fenômeno natural: ela é também um fenômeno cultural. (SANTILLI, 2009)

Dentre os gêneros alimentícios da sociobiodiversidade, considera-se estratégico valorizar os vegetais, principalmente frutos nativos, que se aprende a saborear desde a infância caatingueira e nordestina, como os umbus, os licuris, os muricis, os araçás, os araticuns, as macaúbas, dentre outros, e inclusive as algas marinhas; como também os que são de origem animal, dos criatórios de caprinos[11], de ovinos, de suínos e de aves, que sejam tradicionalmente alimentados em sistemas de pastoreios livres; os pescados; os muitos produtos de abelhas, das muitas espécies nativas e das apis africanizadas, a partir das floradas das florestas nativas e dos roçados tradicionais.

Assim como foi para com a agroecologia, as iniciativas no âmbito das políticas públicas, relacionadas aos produtos da sociobiodiversidade e ao fortalecimento de suas cadeias produtivas, inevitavelmente terão o desafio de enfrentar e superar grandes discussões e fortes interesses antagônicos, inclusive de disputas de mercados e a obrigatoriedade de repartição de benefícios, que continuarão gerando significativa diversidade de entendimentos, conceitos e aplicabilidades, relacionados à complexidade socioambiental na qual surgiu e se desenvolveu a agroecologia.

---

11 No caso dos caprinos, seus produtos utilizados como gêneros alimentícios pelas populações tradicionais e suas respectivas clientelas são produtos da sociobiodiversidade, visto que resultam da transformação de forragens das caatingas e dos roçados tradicionais, em leite (fluido, em pó, coalhadas, bebidas lácteas, iogurtes, queijos, doces) e carnes (verdes, salgadas, de sol, embutidos) e seus agregados.

Esse conjunto de experiências tem como base a reflexão mais ampla sobre a realidade do semiárido e a concepção que a Agendha compartilha com as demais entidades que constituem a Articulação do Semiárido (ASA), de que as questões não se resolvem somente com tecnologias apropriadas ou modalidades diferentes de realizar iniciativas socioambientais, mesmo as que são construídas, propostas e implementadas coletivamente pelas organizações e movimentos da sociedade civil. Mas, necessariamente e acima de tudo, pela implementação continuada de políticas públicas estruturantes e apropriadas, que admitam objetivamente a capacidade das famílias agricultoras, dos povos e comunidades tradicionais e das organizações da sociedade civil (OSC) de realizar, coletivamente e de forma eficiente, eficaz e efetiva, o desenvolvimento socioambiental sustentável e solidário das gentes caatingueiras, baseado na conservação e na utilização sustentável da biodiversidade e dos demais bens e serviços naturais da Zona Semiárida, que contém o Bioma Caatinga, que é exclusivamente brasileiro.

Daí a necessidade de uma abordagem sistêmica, que integra ainda outros elementos, quando se trata da gestão integrada da água e de recursos hídricos. Não é apenas a água e sua disponibilidade que importa, mas sua relação com o ecossistema, às consequências de como, através do modo de vida e de produção, alteram-se certos ciclos; a relação direta estabelecida entre presença e ausência da cobertura florestal, suas características macro de porte e densidade, com a conservação dos recursos hídricos.

A comunicação também entra como um forte instrumento do planejamento e da gestão socioambiental, não se restringindo ao direito de acesso à informação, nem à prestação de informação. Visa, sobretudo, ao envolvimento e à participação das pessoas, grupos e organizações socioprodutivas na tomada de decisões sobre questões relevantes (CAVALCANTI; AROUCHA, 2011).

Por isto, precede a implantação das tecnologias sociais, oficinas sobre o que é e como utilizar e disseminar cada uma delas, a dedicação e a contrapartida das comunidades envolvidas, os cuidados e a continuidade, com zelo e manutenção, assim como a compreensão sociopolítica institucional do desenvolvimento dos respectivos projetos e programas.

No entanto, tudo isso requer alguns cuidados. Um deles é que por princípio e origem, como resultado de uma construção coletiva do conhecimento, baseada nas vivências e saberes das culturas tradicionais, aliados aos conhecimentos técnico-científicos, a educação agroecológica não pode ser restringida à propriedade intelectual das academias ou como domínio de algumas categorias profissionais.

Figuras 23, 24 e 25 - Encontro entre os participantes do Projeto Mais Água

Aldeia Truká Tupã, em Paulo Afonso/BA
Fonte: Acervo da Agendha

Estudar, elaborar e disseminar metodologias e processos participativos nos espaços técnicos e escolares (corresponsabilizados) devem contribuir para o desenvolvimento de experiências de referência que ampliem, para as pessoas que vivem no meio rural, as possibilidades de permanência sustentável continuada e em condições dignas nos agroecossistemas familiares e coletivos, sensibilizando-as desde a primeira infância, especialmente no acesso e permanência espontânea nas escolas.

Por mais que questionem as escolas, elas são imprescindíveis e nelas todos os países depositam a esperança da educação, especialmente das crianças, e como elas sempre, e enquanto for a alternativa, estarão lá, acredita-se que a educação agroecológica e socioambiental possa contribuir para melhorar o mundo!

É preciso, e urgente, lembrar que a população rural vem diminuindo cada vez mais. Segundo o IBGE (2010), o Brasil tem apenas 29,4 milhões de pessoas vivendo na zona rural e no semiárido, 61,97% de seus habitantes residem no meio urbano e 38,03% no meio rural. Mais urgente e imprescindível lembrar o *"grito"* popular *"se o campo não planta, a cidade não come!"*.

Para o povo viver no campo é preciso ter campo e, para tanto, é fundamental a conservação das florestas, em especial as das caatingas e dos cerrados.

> Para as comunidades quilombolas, indígenas, de fundo de pasto, ribeirinhas, pescadoras, agroextrativistas e agricultores familiares, assentadas e reassentadas e para a Agendha as florestas das caatingas também são o ativo ambiental estratégico e vital no atendimento da maior parte das necessidades imediatas de suas famílias e culturas, como fonte insubstituível de madeira, lenha (bioenergético renovável), alimentos (vegetais e animais), fitoterápicos, pastos (forragem e apícola) e de vários produtos não madeireiros tradicionalmente utilizados nos rituais sagrados e festivos e na produção de artesanatos, bens que são complementados pelo que conseguem obter dos cultivos e criatórios da agrobiodiversidade que coevoluiu com suas culturas centenárias ou milenares. (TORRES; AROUCHA, 2011)

É preciso ir além dos pré-conceitos e ampliar os horizontes com a natureza e a relação socioambiental. Quando se faz referência às caatingas, é porque são muitas mesmo: seca e agrupada; seca e esparsa; arbustiva densa; das serras; da Chapada do Moxotó; do Litoral. A Caatinga, como os outros biomas, é rica de muitas e diversificadas vidas e sustentos. Não se pode reduzir as florestas a um monte de árvores centenárias. Maia (2004) comunga com este entendimento:

> Uma floresta é mais do que apenas um acúmulo de árvores. Encontramos na Caatinga ervas, capins, orquídeas, cactáceas, bromélias, cipós, arbustos e árvores, além de outros organismos como liquens, fungos, bactérias e os mais variados tipos de animais que fazem parte dessa comunidade. (MAIA, 2004)

Tem-se uma relação com a natureza muito utilitarista. E esse modo predatório precisa ser revisto, (re)educando atitudes nas relações com o meio ambiente, os hábitos alimentares, as demais formas de consumo e a forma de compreender o desenvolvimento humano frente ao desenvolvimento econômico.

É preciso refletir, decidir e defender qual tipo de economia se quer, pois "o crescimento econômico, tal como está hoje concebido, representa um alto grau de desordem no sistema mundo" (CANUTO, 1998). Esta afirmativa naturalmente remete à necessidade de aprender a fazer uma nova leitura da economia e ter a clareza de que sobre ela é preciso ter outro olhar.

É importante desmistificar a falsa ideia de que esta forma de produção é mais difícil, demorada e cara. Na prática, os produtos agroecológicos, por terem mais possibilidade de serem produzidos a nível local, reduzem os custos da produção, beneficiamento, transporte, armazenamento e comercialização, não prejudicam os agroecossistemas, a natureza como um todo e, por não terem resíduos e contaminações tóxicas, não provocam doenças.

É inadmissível a afirmação de que toda produção agroecológica tem um custo elevado e por isso os seus produtos são mais caros do que os da agroquímica. É esse discurso reacionário que as indústrias dos venenos adoram dizer e defender, visando a ampliar as políticas públicas do agronegócio.

Cada vez mais se pode produzir, vender e comprar produtos agroecológicos por preço justo, de excelente qualidade e apresentação, e sem riscos para a saúde humana e ambiental, que não provocam câncer, depressão, impotência sexual nem destroem o nosso planeta. E por isso, não é demais repetir: é preciso comprar mais de quem produz agroecologicamente. Esta atitude encorajará cada vez mais a quem produz alimentos de forma sustentável a continuar assim produzindo, porque terá a segurança de vender. Neste sentido, a Agendha vem incentivando as feiras agroecológicas.

Figuras 26, 27, 28 e 29 - 1ª Feira Agroecológica em Paulo Afonso

Paulo Afonso-BA, organizada pela Agendha e Parceiros
Fonte: Acervo da Agendha

É fundamental ainda, e mais que nunca, incentivar a inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil[12], que em 2015 completou 60 anos, é o maior e mais antigo do mundo com cobertura universal e gratuita na oferta das refeições.

> São poucos os programas de alimentação escolar espalhados pelo mundo. Normalmente, as refeições servidas nas escolas não partem de uma política pública, mas sim de uma relação privada entre a escola (ou a cantina da escola) e o estudante (BELIK; SILIPRANDI, 2012).

Ainda em relação à América Latina, Belik e Souza (2009 *apud* BELIK; SILIPRANDI, 2012) destacam que "quase 20 países [...] tem programas de alimentação escolar, mas na maioria deles as ações públicas consistem em pequenas ajudas, esporádicas, com baixo conteúdo nutricional".

> Em apenas três países (Brasil, Panamá e Chile) as refeições são garantidas para todo ano letivo e em caráter nacional. Nos dois últimos, no entanto, a alimentação não é universal e sim seletiva e focalizada. No Chile, por exemplo, todos os alunos desfrutam do mesmo tipo de alimento, mas o seu pagamento ou isenção depende da condição de pobreza da família (BELIK; SILIPRANDI, 2012).

Existem muitos esforços realizados, como o Projeto Nutre Nordeste e o Projeto Mais Gestão[13], este último ainda em desenvolvimento. Há municípios comprando da agricultura familiar, mas não é suficiente e, no geral, ainda não compram os 30% definidos na Lei nº 11.947/2009, art. 14:

> Do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

---

12 O orçamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar do Brasil, em 2015, foi de R$ 3,8 bilhões, para beneficiar 42,6 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Desse valor, R$ 1,14 bilhão (30%) foi destinado para a compra direta de produtos da agricultura familiar (fonte: FNDE).

13 Projeto Mais Gestão, desenvolvido pela Agendha, tem por finalidade contribuir para qualificar a gestão, fortalecer e inserir as Cooperativas da Agricultura Familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar e em outros mercados, em consonância com a Lei nº 11.947/2009 e seu art. 14.

Para o cumprimento do art. 14 da referida Lei, tem sido indispensável muitos esforços coletivos, a exemplo do que vem acontecendo na Paraíba com ação do Ministério Público Federal, que vem incentivando as 216 prefeituras (janeiro/2016) e o Governo do Estado para que comprem da agricultura familiar, através de pelo menos duas Chamadas Públicas[14] por ano.

Os desafios e os avanços identificados, bem como as estratégias e proposições construídas no desenvolvimento dos projetos, visando à inclusão dos gêneros alimentícios da agricultura familiar na alimentação escolar, são de várias naturezas, dentre outras: produtivas, organizativas, jurídicas, operacionais, estruturais, de qualificação profissional e, até, de inclusão de alimentos que ainda não têm sido utilizados nas redes de escolas públicas, principalmente os que são da sociobiodiversidade.

2.8 Conclusão

Neste cenário socioambiental, o trabalho de inclusão produtiva e econômica da agricultura familiar, que perpassa pelas tecnologias sociais de captação e armazenamento de águas de chuvas, associadas à produção agroecológica de alimentos, ao beneficiamento limpo e à comercialização justa e solidária, sempre de forma associativa, permite referendar o que tem sido demandado historicamente, ou seja, o fortalecimento e a disseminação da própria agricultura familiar. É preciso, em curto prazo e de forma permanente, que sejam desenvolvidas e ampliadas mais iniciativas de programas e de projetos governamentais, voltados para o fortalecimento das organizações socioprodutivas da agricultura familiar, para que elas possam ampliar suas capacidades institucionais para acessar, de forma competente e continuada, as diversas oportunidades do mercado institucional de alimentos, a partir de ações de Assessoria Técnica e Extensão Rural (ATER) pública e gratuita. Com prioridade para atividades de capacitação e intercâmbio, focadas na diversificação e ampliação da produção, avançando cada vez mais para a adoção de práticas agroecológicas e socioambientais e para a melhoria da organização de suas diversas cadeias produtivas e dos processos de comercialização.

14 A Chamada Pública é o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações. É um instrumento firmado no âmbito das estratégias de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, ao passo que possibilita a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da segurança alimentar e nutricional (FNDE).

Toda esta trajetória deve seguir, cada vez mais e crescentemente, pelos caminhos seguros da agroecologia e do desenvolvimento socioambiental sustentável, que são as únicas formas de melhor conservar continuadamente todos os seres vivos e utilizar os recursos naturais deste pródigo meio ambiente. Formas que permitem aos povos e comunidades tradicionais e da agricultura familiar existirem e manterem-se gerando melhores condições de convivência em nível local, a exemplo de muitas áreas rurais, onde a manutenção dos ecossistemas naturais, da biodiversidade e da sociodiversidade tem possibilitado a prosperidade e a reprodução sociopolítica e cultural das pessoas que vivem no campo. São aspectos que se vê expressos pela herança artística, produção artesanal, tradições gastronômicas etc., de modo que essas pessoas possam viver do desenvolvimento de muitas e diversificadas iniciativas, que asseguram rendas familiares, que melhoram a qualidade de vida e elevam a autoestima na terra em que se nasce e/ou cresce, se vive, se trabalha e se luta para obter e assegurar a dignidade humana e a cidadania. Afinal, como cantam os integrantes da banda brasileira de *rock,* Titãs, na canção chamada "Comida": "A gente não quer só comida, a gente quer comida, diversão e arte. A gente não quer só dinheiro, a gente quer dinheiro e felicidade..." (Arnaldo Antunes, Marcelo Frommer e Sergio Britto, 1987).

O semiárido brasileiro, assim como as demais regiões, possui o potencial para a superação dos problemas mencionados, que são as suas mulheres e homens de todas as idades e gerações, dispostas/os a transformar estas dificuldades em desafios, pois são completamente capazes de cuidar e utilizar responsavelmente de suas fontes de água, tornar suas terras sustentavelmente produtivas, rentáveis, de forma socialmente justa, inclusiva e solidária, como um lugar possível de se viver bem, enquanto vida planetária houver, não só para as pessoas das presentes e das futuras gerações, como também para todos os outros seres vivos e os demais bens e serviços naturais.

Sabe-se da incompletude deste texto e, naturalmente, de todas as questões e reflexões sobre a importância e as potencialidades de contribuição da educação agroecológica para a convivência socioambiental sustentável na Zona Semiárida brasileira, em especial no bioma Caatinga. Com base na força das ideias de Paulo Freire, seus ideais e suas práticas, afetivamente reafirma-se que: às educadoras e aos educadores, cabem todas as formas e as tentativas criativas de se buscar as transformações sociopolíticas, indispensavelmente associadas às inclusões socioambientais, através da educação, teimando sempre e de forma caatingueira de que não há cercas, barreiras, impedimentos nem fronteiras que consigam impedir que as pessoas que atuam coletivamente, de forma comprometida, solidária e eticamente, desafiando-se permanentemente a ser educadoras técnicas ou técnicas educadoras, sem medo de ser feliz e na busca do bem, fazendo e aprendendo e, sempre que necessário for, refazendo e reaprendendo.

Na vida em sociedade, qualquer profissão pede, antes e acima de tudo, atitudes educadoras. Assim sendo, quem quer que se dedique à educação, nas roças, nas cidades, dentro ou fora das casas, das escolas, dos hospitais, das praças, em qualquer canto, sinta-se bem gente e bem feitora, pois como dizia a poetisa brasileira Cora Coralina: "Feliz é aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina!".

Mais uma vez o convite para ousar foi aceito e completamente encorajado por estas palavras e estes pensamentos de Paulo Freire:

> Eu diria aos educadores e educadoras, Ai daqueles e daquelas, que pararem com a sua capacidade de sonhar, de inventar a sua coragem de denunciar e de anunciar. Ai daqueles e daquelas que, em lugar de visitar de vez em quando o amanhã, o futuro, pelo profundo engajamento com o hoje, com o aqui e com o agora, se atrelem a um passado, de exploração e de rotina.
> (Paulo Freire. In Ecopedagogia)

Considerando o exposto até aqui, com profundo respeito e admiração a milhares de organizações da sociedade civil, que vivem cotidiana, incansável e inabalavelmente desenvolvendo experiências sociais voltadas para a sustentabilidade, cabe dizer que tudo isto, com suas limitações, superações e avanços, constitui-se na alquimia para uma educação socioambiental no campo e na cidade, informal, não formal e/ou formal, pois todas são essencialmente unificadoras e imprescindíveis.

Em nome de todo esse esforço, é preciso ir além do controle mecanicista, que se restringe a verificar as horas gastas e as outras abordagens meramente quantitativas, e passar a valorizar e dar visibilidade pública ao que mais interessa, que é o amor com e entre as pessoas e a amorosidade com e pela terra e com tudo que nela existe e (con)vive!

> Urge que assumamos o dever de lutar pelos princípios éticos mais fundamentais como do respeito à vida dos seres humanos, à vida dos outros animais, à vida dos pássaros, à vida dos rios e das florestas. Não creio na amorosidade entre homens e mulheres, se não nos tornamos capazes de amar o mundo. A ecologia ganha uma importância fundamental neste fim de século. Ela tem de estar presente em qualquer prática educativa de caráter radical, crítico ou libertador. (FREIRE, 2000)

E por enquanto, mas não conclusivamente, se sonhar com os pés na terra trouxe a Agendha até aqui, entende-se que se deve continuar e "mirar" esta oportunidade de falar sobre o trabalho que vem sendo desenvolvido, como um sonho realizado. E fazendo a apologia do cantor e compositor baiano Raul Seixas sobre este sonho, ele é do tipo que se sonha "junto com" toda equipe agendheira e que se torna, cada vez mais, uma realidade caatingueira.

Referências

ALVES, Ana Lúcia. **Direito humano à alimentação adequada e o parlamento brasileiro**. 2010. 56f. Trabalho de Conclusão da Especialização em Processo Legislativo – CFTA/ CD, Brasília, 2009. Orientação de Elaine Marinho Faria.

AROUCHA, Edvalda Pereira Torres Lins. **Agricultura Familiar na alimentação escolar: estudo de oportunidades e de desafios**. Paulo Afonso – BA: 2012. 142f. Monografia de pós-graduação. Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Curso Ecologia Humana e Gestão Socioambiental.

BAHIA. Assessoria e Gestão em Estudos da Natureza, Desenvolvimento Humano e Agroecologia (AGENDHA). **Cidadania das Águas. Convivência com o Semiárido, com segurança hídrica, alimentar e nutricional**. Paulo Afonso: Fonte Viva, jun. 2014. 34f. il.

BELIK, Walter; SILIPRANDI, Emma. Projeto Nutre SP - **Análise da Inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar no Estado de São Paulo**. Walter Belik e Maria Amélia Jundurian Corá (Orgs.). São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

BRASIL. Lei n. 11.947/2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.** Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ ccivil_03/_ato2007-2010/.../lei/l11947.htm>. Acesso em: 17 jan. 2012.

_____. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.** Diário Oficial, Brasília-SF, 28 de abril de 1999.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade**. Brasília, 2009.

CAVALCANTI, E. R.; AROUCHA, V. **Uso da rádio na educação e comunicação ambiental: contribuição para a gestão integrada dos recursos hídricos e florestais no semiárido brasileiro**. Anais do 1º Encontro interdisciplinar de Comunicação Ambiental (EICA). Sergipe: Universidade Federal de Sergipe, 2011. CD-ROM. ISBN: 978-85-7822-175-1.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Indignação: cartas pedagógicas e outros escritos**. São Paulo: UNESP, 2000.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da Terra**. São Paulo: Petrópolis, 2000. (Série Brasil Cidadão.)

_____. **Educação Popular, Educação Social, Educação Comunitária**. Conceitos e práticas diversas, cimentadas por uma causa comum. p. 10-32, dez. 2012.

GALEANO, Eduardo. **Memória do Fogo v. 2: as Caras e as Máscaras**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2004.

MAIA, Gerda Nickel. **Caatinga: árvores e arbustos e suas utilidades**. São Paulo: D&Z Computação Gráfica e Editora, 2004. p. 354-363.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e Direitos dos Agricultores**. São Paulo: Petrópolis, 2009.

O papel do município na implementação da Educação Ambiental

Priscila Araújo Rocha

> Urge que assumamos o dever de lutar pelos princípios éticos mais fundamentais como do respeito à vida dos seres humanos, à vida dos outros animais, à vida dos pássaros, à vida dos rios e das florestas. Não creio na amorosidade entre homens e mulheres, se não nos tornamos capazes de amar o mundo. A ecologia ganha uma importância fundamental neste fim de século. Ela tem de estar presente em qualquer prática educativa de caráter radical, crítico ou libertador
> Paulo Freire

2.9 Marcos históricos da Educação Ambiental no mundo

Até o início dos anos 1960, o pensamento mundial girava em torno da ideia de que o meio ambiente era uma fonte inesgotável de recursos, de onde se poderia extrair todos os benefícios sem nenhum dano. Ocorre que, nas últimas décadas, este pensamento mudou e a problemática ambiental ganhou relevância no cenário internacional.

A preocupação com a sustentabilidade dos processos ecológicos e, simultaneamente, com a necessidade de promover o desenvolvimento econômico tornou-se uma questão global, uma vez que se verifica uma desproporcionalidade entre a capacidade do ambiente, devido à finitude dos recursos naturais, e o acelerado ritmo de consumo da sociedade contemporânea.

Some-se a isto o fato de que, apesar do avanço na descoberta de mecanismos de controle para utilização dos bens ambientais, ainda existem muitas incertezas científicas sobre os impactos que podem ser causados pelas diversas atividades produtivas, caracterizando, assim, uma sociedade de riscos.

O primeiro grande passo dado na tentativa de enfrentar essa problemática ocorreu em 1972, através da Conferência de Estocolmo, na Suécia, com a participação de mais de cem países, no intuito de criar estratégias para conscientização da sociedade sobre como melhorar a relação com o meio ambiente e, assim, atender às necessidades das presentes e futuras gerações.

Essa Conferência é considerada o primeiro evento de ordem mundial a tratar da necessidade de desenvolver a educação ambiental e dela resultaram três grandes ações, a saber: a) criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); b) recomendação de criação do Programa Internacional de Educação Ambiental (PIEA), o que só veio a ser concretizado efetivamente mais tarde na Conferência de Belgrado, em 1975; e c) assinatura, por todos os países participantes, da "Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano - 1972", que consagra especificamente em seu Princípio 19:

> É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.
> (ONU, 2016)

Nessa Conferência, os governos começaram a buscar estratégias para lidar com as questões ambientais e foi aberta a discussão sobre a responsabilidade do ser humano pelos impactos negativos causados ao meio ambiente e como se poderia fazer para disseminar práticas mais sustentáveis, sendo a educação ambiental um meio importante para se alcançar esse desiderato (RAMOS, 1996).

Nessa perspectiva, a educação ambiental surgiu com a orientação de capacitar, sobretudo, as pessoas responsáveis pelo gerenciamento das questões ambientais, nas palavras de Elizabeth Christmann (RAMOS, 1996). Isto é com enfoque na gestão e não na escola. Nasceu voltada para o gerenciamento da utilização dos bens ambientais.

Nesse contexto, em 1972, a recomendação da Conferência de Estocolmo (Suécia) para o desenvolvimento de um Programa Internacional de educação ambiental, como forma de disseminar boas práticas de convivência com o meio ambiente, ganhou forma, buscando-se estabelecer os fundamentos para o desenvolvimento de conhecimentos e habilidades necessárias para melhorar a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Posteriormente, foi realizado o Seminário Internacional de Educação Ambiental em Belgrado, Iugoslávia, em 1975, promovido pela UNESCO. O documento final oriundo desse encontro ficou conhecido como "Carta de Belgrado" e é considerado o primeiro documento oficial dedicado à educação ambiental (RAMOS, 1996). Nesse documento, foi reconhecido o descompasso entre o ritmo de crescimento econômico e progresso tecnológico no mundo e a capacidade de suporte do ambiente e reconhecida a necessidade de se utilizar os recursos da Terra de modo mais sustentável.

> É absolutamente vital que todos os cidadãos do mundo insistam em medidas que apoiem um tipo de crescimento econômico que não tenha repercussões prejudiciais para as pessoas, para seu ambiente, nem para suas condições de vida. É necessário encontrar modos de assegurar que nenhuma nação cresça ou se desenvolva à custa de outra, e que o consumo de um indivíduo não ocorra em detrimento dos demais. Os recursos da Terra devem ser utilizados de modo que beneficiem a toda humanidade, e que proporcionem melhoria da qualidade de vida para todos (FZB, RS, 2016).

Em 1977, ocorreu outro marco da educação ambiental no mundo – a Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental de Tbilisi, na Geórgia, ex-União Soviética. Foi deste Encontro que saíram as definições, os objetivos, os princípios e as estratégias para a Educação Ambiental, que até hoje são adotados em todo o mundo (FZB, 2016).

Dessa conferência em Tbilisi foram extraídas recomendações para orientar os esforços no sentido de desenvolver a educação ambiental em âmbito regional, nacional e internacional.

De acordo com a Recomendação nº 1 (FZB, RS, 2016), tem-se que:

> c) Um objetivo fundamental da educação ambiental é lograr que os indivíduos e a coletividade compreendam a natureza complexa do meio ambiente natural e do meio ambiente criado pelo homem, resultante da integração de seus aspectos biológicos, físicos, sociais, econômicos e culturais, e adquiram os conhecimentos, os valores, os comportamentos e as habilidades práticas para participar responsável e eficazmente da prevenção e solução dos problemas ambientais, e da gestão da questão da qualidade do meio ambiente;
> d) O propósito fundamental da educação ambiental é também mostrar, com toda clareza, as interdependências econômicas, políticas e ecológicas do mundo

> moderno, no qual as decisões e comportamentos dos diversos países podem ter consequências de alcance internacional. Neste sentido, a educação ambiental deveria contribuir para o desenvolvimento de um espírito de responsabilidade e de solidariedade entre os países e as regiões, como fundamento de uma nova ordem internacional que garanta a conservação e a melhoria do meio ambiente;
> [...]
> f) Com esse propósito, cabe à educação ambiental dar os conhecimentos necessários para interpretar os fenômenos complexos que configuram o meio ambiente; fomentar os valores éticos, econômicos e estéticos que constituem a base de uma autodisciplina, que favoreçam o desenvolvimento de comportamentos compatíveis com a preservação e melhoria desse meio ambiente, assim como uma ampla gama de habilidades práticas necessárias à concepção e aplicação de soluções eficazes aos problemas ambientais;

Com essa recomendação, buscou-se mostrar ao mundo que o meio ambiente é um fenômeno complexo, interligado por vários elementos e que interfere em todos os aspectos da vida humana: políticos, econômicos, sociais, do trabalho e que, portanto, o modo de lidar e viver harmoniosamente com o meio deve levar em consideração todos esses fatores.

Seguindo nessa análise, a Recomendação nº 2 da Conferência de Tbilisi estabeleceu as finalidades, os objetivos e os princípios básicos da educação ambiental, podendo-se destacar os seguintes (FZB, RS, 2016):

> Quanto às finalidades:
> b. Proporcionar, a todas as pessoas, a possibilidade de adquirir os conhecimentos, o sentido dos valores, o interesse ativo e as atitudes necessárias para proteger e melhorar o meio ambiente;
> c. Induzir novas formas de conduta nos indivíduos, nos grupos sociais e na sociedade em seu conjunto, a respeito do meio ambiente.
> Quanto aos objetivos:
> c. Comportamento: ajudar os grupos sociais e os indivíduos a comprometerem-se com uma série de valores, e a sentirem interesse e preocupação pelo meio ambiente, motivando-os de tal modo que possam participar ativamente da melhoria e da proteção do meio ambiente;
> d. Habilidades: ajudar os grupos sociais e os indivíduos a adquirirem as habilidades necessárias para determinar e resolver os problemas ambientais;
> e. Participação: proporcionar aos grupos sociais e aos indivíduos a possibilidade de participarem ativamente nas tarefas que têm por objetivo resolver os problemas ambientais.

> Quanto aos princípios básicos:
> b. Constituir um processo contínuo e permanente, começando pelo pré-escolar e continuando através de todas as fases do ensino formal e não formal;
> c. Aplicar um enfoque interdisciplinar, aproveitando o conteúdo específico de cada disciplina, de modo que se adquira uma perspectiva global e equilibrada;

Diante dessa Recomendação ficam evidentes alguns aspectos que devem ser observados no desenvolvimento da educação ambiental: a) acesso à informação, estimulando a consciência do meio ambiente global; b) mudança de comportamento, influenciando as pessoas a participar ativamente da melhoria e proteção do meio ambiente; c) estímulo à participação nas tarefas que visam a resolver os problemas ambientais.

Tais aspectos, informação ambiental, mudança de comportamentos e atitudes e estímulo à participação, devem ser considerados para que realmente se promova uma nova forma de interação com o meio ambiente.

Em que pese as recomendações de Tbilisi, visando a orientar o desenvolvimento das ações de educação ambiental no mundo, os resultados esperados não foram alcançados, levando à UNESCO a organizar, em 1987, um Congresso com o objetivo de revisar as Políticas de Educação Ambiental (RAMOS, 1996).

Esse Congresso Internacional de Educação Ambiental e Formação, realizado em Moscou, reafirmou os princípios de Tbilisi, buscando o desenvolvimento de novos planos, com vistas a sensibilizar as pessoas da necessidade de preservação do meio ambiente. E uma das ideias para garantir esse objetivo foi, justamente, a de incluir a educação ambiental em todos os níveis de ensino.

Ainda como contribuição desse Congresso, buscou-se desenvolver um conceito de desenvolvimento sustentável, em que se garantisse o crescimento econômico, satisfação das necessidades da população e, ao mesmo tempo, a higidez do ambiente.

Posteriormente, foi realizada, em janeiro de 1992, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio (Brasil). Conhecida também como ECO-92, essa Conferência estabeleceu como pressupostos os seguintes: a) necessidade de se reorientar a educação ambiental para o desenvolvimento sustentável; b) necessidade de fomentar o aumento da consciência popular; c) necessidade de fomentar a capacitação.

Vale ressaltar que, em paralelo à ECO-92, foi elaborado o Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (1992), em um processo mundial de consulta, dando início à I Jornada Internacional de Educação Ambiental, durante o Fórum Global. Esse tratado foi construído com a participação da sociedade civil de diversas partes do mundo e influenciou, sobremaneira, o texto da CF de 1988, bem como as Políticas de Educação Ambiental Nacional e dos Estados.

Ademais, pode-se perceber que a evolução das recomendações relativas à educação, ao longo do tempo, foi pautada pela sensibilização das pessoas acerca da finitude dos bens ambientais, da necessidade de se compatibilizar o consumo com a capacidade da natureza, em razão da proliferação de graves problemas ambientais.

Nesse contexto é que a educação ambiental emergiu como um dos mecanismos para combater a degradação do meio ambiente, proporcionando o engajamento de todos os grupos sociais e dos indivíduos na defesa do meio ambiente. Pode-se dizer que a educação ambiental é o reflexo da mudança de leitura do mundo pelo ser humano. Isto é, a educação ambiental trouxe uma proposta de reflexão sobre a relação das pessoas com o meio ambiente, e os rumos que o desenvolvimento deve tomar numa perspectiva sustentável.

Assim, mostra-se cada vez mais importante garantir uma gestão ambiental adequada, através da adoção de políticas públicas ambientais que contribuam para a proteção do meio ambiente, tal como a Política de Educação Ambiental. Através da educação ambiental busca-se a transformação necessária para uma sociedade mais justa, solidária e sustentável, onde prevaleçam padrões de produção e consumo adequados.

2.10 A Educação Ambiental como instrumento de proteção do meio ambiente

A CF de 1988 elevou o meio ambiente à condição de bem constitucionalmente protegido, tendo sido dedicado um capítulo inteiro à sua proteção, além de diversos outros artigos espalhados no texto constitucional também tratarem do tema.

De acordo com o art. 225, *caput*, da Lei Maior:

> 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.

Por esse dispositivo entende-se que o meio ambiente é um bem difuso, isto é, indivisível, na medida em que pertence a todos, ultrapassando a fronteira do individual, e imprescindível para a garantia de uma vida digna para as presentes e futuras gerações.

Esse direito consagrou-se como um direito fundamental, visto que sem ele o próprio direito à vida digna e saudável não se sustentaria. E como direito fundamental, de titularidade indeterminada, é responsabilidade tanto do Poder Público, em todas as esferas de poder, quanto da coletividade o dever de protegê-lo.

O meio ambiente não tem fronteiras; portanto, os impactos causados são suportados por todos. Nesse sentido, Valdo Barcelos diz que "…. Vivemos num tipo de território que o pensador Edgar Morin (1995) denomina de '*Terra Pátria*'. Nossa identidade é, a partir de agora, planetária. Estamos todos embarcados na mesma nave. Tudo o que a nós acontecer a todos acontecerá" (BARCELOS, 2010).

Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente hígido, a Lei Maior estabeleceu no §1º, inciso VI, do art. 225 da CF de 1988, dentre outros, o dever de o Poder Público *"promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente"*.

Esse dever é expressão da tutela preventiva do Estado, pela qual se busca impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, devendo os agentes públicos e privados, em sua atuação, buscar a redução dos potenciais riscos de degradação ambiental.

Mas, afinal, o que é educação ambiental?

De acordo com o art. 1º da Lei nº 9.795/1995, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA):

> Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

O conceito de educação ambiental foi influenciado pelos diversos documentos históricos supracitados, com destaque para as recomendações da Primeira Conferência Intergovernamental de Educação Ambiental (Tbilisi, 1977) e para o Tratado de educação ambiental para Sociedades Sustentáveis e Responsabilidade Global (1992), pode ser considerada:

> como um processo de reconhecimento de valores e clarificações de conceitos, objetivando o desenvolvimento das habilidades e modificando as atitudes em relação ao meio, para entender e apreciar as inter-relações entre os seres humanos, suas culturas e seus meios biofísicos. A educação ambiental também está relacionada com a prática das tomadas de decisões e a ética que conduzem para a melhora da qualidade de vida.

Isso significa que a educação ambiental é um processo permanente e continuado pelo qual se busca estimular nas pessoas uma mudança de atitude que permita uma convivência harmônica e sustentável com o meio ambiente.

A Declaração da Rio-92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, respectivamente nos princípios 1 e 3, estabelece que "os seres humanos têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza" e "o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente às necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras" (MMA, 2016).

Com efeito, o texto constitucional, no art. 6º, estabelece que a educação é um direito social de todos e, mais adiante, no art. 205, que "todos têm direito à educação, visando o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para exercício da cidadania". E em complemento, a Lei nº 9.795/1999 dispõe, em seu art. 3º, que "todos têm direito à educação ambiental".

Nessa perspectiva, pode-se dizer que a educação ambiental é um direito social fundamental em si, capaz de induzir a transformação social e o desenvolvimento da cidadania ambiental, na medida em que possibilita a aquisição de conhecimentos e habilidades para adoção de um comportamento pró-meio ambiente. Através da educação ambiental, as pessoas podem conhecer e melhor compreender o significado do mundo em que vivem, isto é, podem entender que o meio ambiente faz parte de sua vida cotidiana e que cada um tem uma parcela de responsabilidade sobre o que ocorre com ele.

Vale ressaltar que o exercício da cidadania ambiental é indispensável para a garantia de uma gestão ambiental adequada, na medida em que privilegia a participação cidadã na tomada de decisão envolvendo as problemáticas ambientais, bem como estimula o engajamento da sociedade em práticas sustentáveis.

Nas sábias palavras de Silva, Cantarelli e Niederauer (2007):

> A Educação Ambiental, portanto, deve fomentar a consciência crítica dos participantes sobre a problemática ambiental, contribuir, conjuntamente com outras áreas do conhecimento e com a própria sociedade na discussão e na busca de soluções para os graves problemas ambientais modernos, exercitando efetivamente sua cidadania, incentivando trabalhos interdisciplinares com estudo, divulgação e discussão nas comunidades educacionais onde se insere.

A própria Lei da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei nº 6.938/1981) estabelece como um de seus princípios que se deve garantir "educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente", nos termos do art. 2º, X.

O apoio da coletividade nas decisões ambientais, portanto, consubstancia "uma Administração mais aberta e menos dirigista e um cidadão informado" (CANOTILHO; LEITE, 2007, p. 154).

Assim, a criação de uma base para desenvolvimento da educação ambiental engloba a mudança de atitudes e comportamentos, de hábitos culturais que levem as pessoas a repensar seu modo de vida e interação com o meio ambiente e multiplicar boas práticas na convivência familiar e em sociedade. E, ainda, através da educação ambiental pode-se contribuir para a adequada gestão ambiental, na medida em que a participação ativa da sociedade nas discussões das problemáticas ambientais pode contribuir para a tutela do meio ambiente.

2.11 Breve panorama da legislação de Educação Ambiental: diretrizes para os municípios

A política pública é o instrumento pelo qual o Estado pode concretizar ações, planos e metas para atender às necessidades da sociedade. Ela tem por objetivo estabelecer as diretrizes para atuação do Poder Público em cada área, além de prever os limites para convivência harmônica em sociedade, estabelecendo regras dirigidas aos administrados para disciplinar o bem comum. Corresponde a uma prestação positiva do Estado, visando a efetivar os objetivos e salvaguardar os direitos fundamentais previstos na Carta Magna, como forma de melhorar as condições de vida dos indivíduos.

A garantia de um meio ambiente hígido inclui-se no rol de direitos fundamentais, conforme mencionado anteriormente, devendo o Estado desenvolver ações, programas e políticas públicas ambientais voltadas para sua proteção.

Sob essa ótica, a política pública de educação ambiental é uma ação do Estado que visa "a criação de um saber ambiental materializado nos valores éticos e nas regras políticas de convívio social e de mercado, que implica a questão distributiva entre benefícios e prejuízos da apropriação e do uso da natureza" (SORRENTINO; TRAJBER; MENDONÇA; FERRARO JUNIOR, 2005, p. 290).

No Brasil, a regulamentação do mandamento constitucional contido no art. 225, pelo qual o Poder Público deve garantir a educação ambiental como forma de efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, veio através da Lei nº 9.795/1999, a qual estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA.

De acordo com essa Lei, a educação ambiental "é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal", nos termos do art. 2º.

Convém salientar que, quando se fala em educação ambiental, deve-se ter em mente que não se trata apenas de um processo formal de aprendizagem. É mais do que isso. É um processo de aprendizagem de como viver em sociedade de forma harmônica com o meio ambiente, sem utilizar de forma descontrolada os seus recursos.

Embora a lei preveja essa divisão teórica: educação formal e não formal, deve-se entender que a educação ambiental é uma só e que deve ser transversal, isto é, deve envolver todos os atores sociais nas discussões das problemáticas ambientais, levando em consideração os conhecimentos científicos, como também os saberes populares.

Para Barcelos (2010):

> a escola não está apartada das demais instituições que compõem o que denominamos genericamente de sociedade. A escola é mais um dos territórios de acontecimento da aprendizagem humana. Pois, como muito bem ensinou o educador Paulo Freire (1920-1997), somos seres inacabados e, como tal, podemos aprender o tempo todo e em todos os lugares.

A PNEA consagra, em seu art. 4º, os princípios a serem observados na promoção da educação ambiental, podendo-se destacar os da participação, da complexidade, do pluralismo, da ética e da responsabilidade.

Pelo princípio da participação busca-se incentivar a participação individual e coletiva, permanente e continuada na defesa do meio ambiente, através do estímulo ao exercício da cidadania ambiental.

O princípio da complexidade, de outro lado, trata do caráter complexo do meio ambiente resultante da inter-relação de seus aspectos biológicos, físicos, sociais, econômicos e culturais. Diante desse caráter complexo, a educação ambiental deve estimular conhecimentos, valores, atitudes e aptidões que permitam transformar intenções em ações responsáveis e sustentáveis no trabalho de prevenção e alternativas para os problemas ambientais e para a gestão qualitativa apropriada ao meio ambiente.

A educação ambiental deve ainda ser plural, possibilitando o acesso e participação de todos, a representação de todos os saberes e olhares, na busca de soluções para os problemas ambientais. Deve ainda estimular o comprometimento com a garantia de um meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações e zelar pela ética e justiça social.

De uma maneira geral, esses princípios fundamentam a concepção de que a dimensão ambiental está intrinsecamente ligada à vida digna e saudável e que tanto os indivíduos quanto a coletividade devem envolver-se na busca de soluções para os problemas ambientais e na gestão de qualidade do ambiente.

Esta lei prevê ainda, em seu art. 5º, os objetivos fundamentais que, em conjunto com os princípios, devem ser observados na sua implementação, quais sejam:

> I - o desenvolvimento de uma compreensão integrada do meio ambiente em suas múltiplas e complexas relações, envolvendo aspectos ecológicos, psicológicos, legais, políticos, sociais, econômicos, científicos, culturais e éticos;
> II - a garantia de democratização das informações ambientais;
> III - o estímulo e o fortalecimento de uma consciência crítica sobre a problemática ambiental e social;
> IV - o incentivo à participação individual e coletiva, permanente e responsável, na preservação do equilíbrio do meio ambiente, entendendo-se a defesa da qualidade ambiental como um valor inseparável do exercício da cidadania;
> V - o estímulo à cooperação entre as diversas regiões do País, em níveis micro e macrorregionais, com vistas à construção de uma sociedade ambientalmente equilibrada, fundada nos princípios da liberdade, igualdade, solidariedade, democracia, justiça social, responsabilidade e sustentabilidade;
> VI - o fomento e o fortalecimento da integração com a ciência e a tecnologia;
> VII - o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade.

Além dos princípios e objetivos norteadores da implementação da educação ambiental pelo Estado, a PNEA estabelece uma série de requisitos que devem ser assegurados tanto no âmbito formal de educação quanto no âmbito não formal.

O primeiro requisito refere-se à obrigatoriedade de a educação ambiental ser desenvolvida como "uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal", nos termos do art. 10.

Como a educação ambiental trata-se de um processo de aprendizagem, este deve ser continuado e permanente, pois a todo momento, na vida cotidiana, os indivíduos se deparam com os problemas ambientais.

De acordo com a equipe da Central de Apoio Técnico do Ministério Público da Bahia - CEAT (MPBA, 2012), ao tratar da educação ambiental:

> a construção continuada de valores sociais, conhecimentos, atitudes e hábitos em acordo com os preceitos de um ambiente sadio pelos indivíduos representa uma condição necessária às ações que promovam a EA. Estas, portanto, não podem se resumir a ações pontuais, onde não há conexão da prática como conhecimento necessário para fundamentá-la e proporcionar o efetivo aprendizado.

As ações pontuais, pelo seu caráter efêmero, não têm compromisso a longo prazo com a construção de um mundo mais sustentável, com a mudança de comportamento, valores e costumes da sociedade, em prol do meio ambiente. São ações, via de regra, realizadas em datas comemorativas, e de forma isolada. Portanto, para se considerar educação ambiental, é preciso o desenvolvimento de práticas continuadas e que envolvam todos os níveis de ensino.

Outro requisito imposto pela PNEA consiste na proibição de que a educação ambiental seja implantada como disciplina específica nas escolas, a teor do art. 10, §1º, em razão do caráter complexo e interdisciplinar do meio ambiente. A lei está a dizer que não se deve trabalhar a educação ambiental em uma matéria isolada, mas sim de forma transversal, em todas as disciplinas e em todos os níveis de ensino.

A transversalidade, nos dizeres de Menezes e Santos (2002), corresponde:

> à possibilidade de estabelecer, na prática educativa, uma relação entre aprender conhecimentos teoricamente sistematizados (aprender sobre a realidade) e as questões da vida real e de sua transformação (aprender na realidade e da realidade).

Valdo Barcelos (2010) ainda complementa dizendo que:

> O grande desafio que está colocado a nós, educadores e pesquisadores em educação ambiental, é, justamente, este: criar uma forma, uma maneira de intervenção, onde a temática ambiental esteja presente em todas as disciplinas, ou no maior número possível delas.

Assim, o grande desafio que se coloca para os professores é como desenvolver a educação ambiental de maneira interdisciplinar e envolvendo também a comunidade local, afinal, como já dito anteriormente, a escola não está apartada da vida em sociedade.

Por fim,

> cada professor pode contribuir decisivamente ao conseguir explicitar os vínculos de sua área com as questões ambientais, por meio de uma forma própria de compreensão dessa temática, de exemplos abordados sobre a ótica de seu universo de conhecimentos e pelo apoio teórico-instrumental de suas técnicas pedagógicas
> (MEC, 2016).

Ademais, para implementação da PNEA, a lei determina que haja a capacitação de recursos humanos, nos termos do §2º do art. 8º, e que essa capacitação seja desenvolvida da seguinte forma:

§ 2º A capacitação de recursos humanos voltar-se-á para:

> I - a incorporação da dimensão ambiental na formação, especialização e atualização dos educadores de todos os níveis e modalidades de ensino;
> II - a incorporação da dimensão ambiental na formação, especialização e atualização dos profissionais de todas as áreas;
> III - a preparação de profissionais orientados para as atividades de gestão ambiental;
> IV - a formação, especialização e atualização de profissionais na área de meio ambiente;
> V - o atendimento da demanda dos diversos segmentos da sociedade no que diz respeito à problemática ambiental.

E determina ainda que os professores recebam **formação complementar** em suas áreas de atuação englobando a dimensão ambiental, nos termos do art. 11, de modo que tenham elementos para desenvolver a educação ambiental de forma transversal na escola.

Vale ressaltar que a assimilação de novos saberes resulta em maior atenção à problemática ambiental no contexto escolar, e, por via de consequência, a construção de novos valores e comportamentos proativos em defesa do meio ambiente (MPBA, 2012).

No que tange ao aspecto não formal da educação ambiental, a PNEA estabelece, no art. 13, que esta deve englobar "ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente".

No cumprimento dessa missão, cabe ao Poder Público promover campanhas educativas para divulgação nos meios de comunicação voltadas à preservação ambiental, de modo a sensibilizar toda a coletividade. Deve ainda contemplar os conteúdos relacionados às experiências e modos de vida das comunidades, valorizando as suas práticas, pois através dessas ações se pode conferir uma nova cultura de proteção do ambiente em todas as suas dimensões, seja o meio ambiente natural, cultural, do trabalho ou artificial.

Essas campanhas podem englobar temas relacionados à não geração de resíduos ou à sua redução e à importância da coleta seletiva; à proteção da fauna; à importância das unidades de conservação; à importância das Bacias Hidrográficas e a capacidade hídrica; à importância da agroecologia, dentre outros.

A Lei que institui a proteção da Fauna (Lei nº 5.197/1967), inclusive, obriga o Poder Público a veicular nos meios de comunicação campanhas que envolvam a proteção da fauna, durante cinco minutos semanais, bem como dispõe que os livros escolares devem conter textos sobre a proteção da fauna, nos termos do art. 35, conforme abaixo descrito:

> Dentro de dois anos a partir da promulgação desta Lei, nenhuma autoridade poderá permitir a adoção de livros escolares de leitura que não contenham textos sobre a proteção da fauna, aprovados pelo Conselho Federal de Educação.
> [...]
> § 2º Igualmente os programas de rádio e televisão deverão incluir textos e dispositivos aprovados pelo órgão público federal competente, no limite mínimo de cinco minutos semanais, distribuídos ou não, em diferentes dias.

É importante destacar também que, para o sucesso de atividades e ações voltadas para a educação ambiental não formal, é preciso o engajamento das entidades não governamentais. Estas, por atuarem na defesa do meio ambiente e conhecerem a realidade da comunidade local, têm melhores condições de direcionar as ações de educação ambiental no município, em parceria com o Poder Público. Vale ressaltar, inclusive, que essa parceria está prevista no art. 13, parágrafo único, II da PNEA. Além disso, o engajamento de vários setores da sociedade na educação ambiental não formal reforça o caráter transversal do meio ambiente e incentiva a comunidade a se envolver nos problemas locais.

Para além da Lei Nacional, a Política Estadual de Educação Ambiental (PEEA) conseguiu avançar em alguns aspectos, estabelecendo diretrizes, instrumentos e linhas de ação necessários para o desenvolvimento da educação ambiental pelos municípios.

Essa Lei foi elaborada de forma participativa, tendo sido realizadas Consultas Públicas nos 26 territórios de identidade da Bahia, englobando mais de 5.000 pessoas, no período de 2009 a 2010, com a organização da Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental – CIEA/BA, que é um espaço público colegiado voltado para a coordenação de atividades de educação ambiental no Estado.

Essas Consultas Públicas oportunizaram a participação e contribuição de representantes dos mais variados segmentos da sociedade, identificando problemas, conflitos socioambientais, potencialidades de cada região e indicativos para a construção do Programa Estadual de Educação Ambiental – PEA/BA.

Com relação a esta Lei, cumpre inicialmente destacar a previsão do art. 18, segundo a qual a educação ambiental deve estar inserida nos Projetos Políticos Pedagógicos - PPPs em todas as unidades escolares do município.

> Os sistemas formais de educação devem promover a inserção da Educação Ambiental no Regimento Escolar e no Projeto Político Pedagógico das escolas, em todos os níveis e modalidades de ensino.

Assim, os PPPs das Unidades Escolares devem incorporar a educação ambiental de acordo com os Parâmetros Curriculares Nacionais - PNCs, de forma multi, transdisciplinar e interdisciplinar, como um plano coletivo da comunidade escolar e acadêmica.

Ainda segundo essa lei, deve haver o "estímulo à capacitação de pessoas para o exercício das representatividades política e técnica nos colegiados", nos termos do art. 4º. Ademais, previu ainda a supracitada norma que o Poder Público deverá incentivar a inserção da educação ambiental nas atividades dos Conselhos e organizações da sociedade civil, devendo-se garantir a formação continuada dos atores sociais envolvidos, a teor do art. 20, XIII.

Resta clara, portanto, a obrigação de o Poder Público Municipal manter em funcionamento e de forma atuante os Conselhos Municipais de Meio Ambiente. E, além disso, compete ao Poder Público garantir capacitação continuada e permanente aos conselheiros, no que se refere às questões ambientais do município.

Não obstante, consoante previsão do art. 5º da Lei nº 12.056/2011, são diretrizes da Política Estadual de Educação Ambiental:

> I - a inclusão dos princípios de produção e consumo sustentável nos planos, programas e projetos públicos e privados de Educação Ambiental, considerando a realidade local;
> II - o estímulo e o fortalecimento da integração das ações de Educação Ambiental com a ciência e com as tecnologias sustentáveis;
> III - a criação e o fortalecimento das redes de Educação Ambiental, estimulando a comunicação e a colaboração entre as mesmas, nas dimensões local, regional, nacional e internacional;
> IV - a criação e a consolidação de núcleos de Educação Ambiental nas instituições públicas e privadas no Estado da Bahia;
> V - a promoção da integração com a área da saúde;
> VI - o estímulo à pesquisa e à produção de material didático referente às questões ambientais, peculiar a cada bioma e região.

Essas diretrizes visam a aproximar os municípios da temática ambiental, trazendo para o âmbito local orientações que estimulem o consumo sustentável, a integração das redes de educação ambiental, o estímulo à pesquisa e à produção de material didático referente às questões ambientais, levando em consideração a realidade de cada localidade.

A PEEA estabeleceu também os instrumentos para promoção da educação ambiental pelos municípios. São eles: "I - o Programa Estadual de Educação Ambiental - PEA; II - o Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental e o III - o Sistema Estadual de Informações sobre Educação Ambiental", nos termos do art. 7º.

O Programa Estadual de Educação Ambiental consiste em um conjunto de diretrizes e estratégias que tem como objetivo orientar e fortalecer ações, projetos e programas municipais de educação ambiental, bem como subsidiar todo e qualquer futuro projeto que venha a ser criado e implantado no Estado (SEMA/BA, 2016).

O Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental, por outro lado, refere-se ao mapeamento de ações e projetos de educação ambiental para análise da situação da educação ambiental no Estado da Bahia. Como se trata de um retrato atual da educação ambiental, esse diagnóstico deve ser revisto periodicamente, nos termos do art. 11.

Vale ressaltar que a elaboração desse diagnóstico é de suma importância para a definição de estratégias de atuação no tocante à implementação da política de educação ambiental. É preciso mapear experiências já desenvolvidas pelos municípios no que tange à educação ambiental, bem como realizar o levantamento das entidades que atuam nesta seara no âmbito local, no intuito de estimular a criação de uma rede local de proteção do meio ambiente que possa a longo prazo desenvolver um programa municipal de educação ambiental e desenvolver boas práticas de trabalho sustentáveis.

Outro instrumento previsto pela Lei é o Sistema Estadual de Informações sobre educação ambiental, o qual se coaduna perfeitamente com o instrumento anteriormente citado do Diagnóstico Estadual de Educação Ambiental. O objetivo desse Sistema é permitir a criação de um banco de dados que permita a toda sociedade o acesso às informações ambientais.

Vale ressaltar que esse instrumento é uma clara expressão do princípio da publicidade e da transparência, pelos quais é direito de todo cidadão o acesso às informações ambientais. Desta forma poderá influir de forma mais abalizada nas decisões envolvendo os problemas ambientais na sua localidade.

A Educomunicação Socioambiental, por sua vez, consiste na:

> inter-relação da comunicação e da educação com a utilização de práticas comprometidas com a ética da sustentabilidade, através da construção participativa, da democratização dos meios e processos de comunicação e informação, da articulação entre setores e saberes, e da difusão do conhecimento, promovendo o pleno desenvolvimento da cidadania.

Para garantia do exercício da cidadania ambiental, os indivíduos precisam ter acesso à informação e a educomunicação é um dos mecanismos para isso. Através da educomunicação se pode propagar práticas sustentáveis de convívio com o ambiente.

Com efeito, a Lei da Política Estadual de Educação Ambiental avançou ao prever a inserção de práticas educativas nos processos de planejamento e gestão do meio ambiente, fortalecendo a participação e o controle social, consoante previsão do art. 23.

Cabe ao Poder Público Estadual promover a educação ambiental na gestão das águas, na gestão das unidades de conservação, no saneamento ambiental, no licenciamento ambiental, nos termos do art. 24.

Essa previsão busca orientar os municípios sobre as ações que podem ser realizadas em cada área temática para garantir a implementação da educação ambiental.

No que tange à gestão das águas, cabe ao Poder Público incentivar a realização de ações para a conservação e o consumo sustentável da água, visando à melhoria da qualidade de vida das populações residentes e à gestão de conflitos acerca do seu uso (art. 26, IV).

Com relação à gestão das Unidades de Conservação, é objetivo da educação ambiental inserir a temática de Unidades de Conservação na educação formal e não formal, contextualizando as características regionais (art. 27, II) e a necessidade de se criar e manter áreas protegidas para a salvaguarda do meio ambiente.

No que se refere ao Saneamento Básico, visa-se a incentivar políticas públicas para a gestão sustentável do saneamento ambiental, como, por exemplo, a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (art. 28, I).

No licenciamento ambiental, o PEEA previu a possibilidade de se exigir a elaboração de Programas de Educação Ambiental, como condicionante de licença. E vale destacar que estas condicionantes devem dar enfoque aos impactos ambientais que estão sendo discutidos no caso concreto, isto é, em cada licenciamento. Essa prática amplia as possibilidades de implementação da educação ambiental no município, tendo em vista que os recursos provenientes dessas condicionantes podem ser utilizados para custeio das ações de educação ambiental, nos termos dos arts. 29 e 30.

Assim, pode-se perceber que são vários os requisitos e diretrizes previstos para implementação da educação ambiental, devendo os municípios apropriarem-se de tais conhecimentos, pois como é no município que primeiro se sentem os impactos ao meio ambiente, é também nele que as iniciativas para uma convivência mais sustentável devem começar.

Os municípios precisam observar as regras aqui elencadas e desenvolver os mecanismos previstos na Política Estadual para cumprir a sua parcela de responsabilidade na tutela do meio ambiente local.

A esse respeito, vale destacar que a Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental (CIEA-BA), que é o órgão colegiado, instituído pelo Poder Público estadual para coordenar as atividades de educação ambiental na Bahia, expediu a Recomendação nº 01/2014 orientando os municípios na elaboração de um capítulo inteiro dedicado à educação ambiental nas Leis Municipais de Meio Ambiente, trazendo, em seu Anexo I, minuta de Capítulo para os municípios.

Vale ressaltar que na elaboração dos Planos Municipais de Educação Ambiental devem ser levadas em consideração as peculiaridades do município e esse processo de elaboração deve englobar a participação da sociedade local para garantia do sucesso das ações de educação ambiental no município.

2.12 Instrumentos de atuação do Ministério Público no controle da política pública de Educação Ambiental

2.12.1 O papel do Ministério Público na tutela do meio ambiente

A CF de 1988 atribuiu ao Ministério Público, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, dentre os quais se inclui o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida e pertencente a todos indistintamente, nos termos do art. 127, *caput*.

Para garantir o fiel cumprimento da sua missão constitucional, o Ministério Público tem o poder-dever de agir contra atos comissivos do Estado, que incorram em degradação do meio ambiente, prejudicando a coletividade, como também contra atos omissivos, seja para implantação efetiva de políticas públicas que visem à efetividade da ordem social prevista na Carta Magna, seja para corrigir os caminhos delineados pelo Poder Público, na busca de soluções consensuadas que melhor se afigurem na defesa do meio ambiente.

Nesse sentido, dispõe Ferreira (MPRS, 2016) em seu artigo:

> A fim de dar concretude às normas constitucionais criadoras de direitos fundamentais – incluídos entre esses os sociais e difusos, dentre os quais o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado garantido pelo artigo 225 da Constituição – impõe-se, portanto, a atuação incisiva do Ministério Público, em especial no que tange

> ao controle externo do Poder Público, a quem compete assegurar a materialização dos ditames constitucionais no Estado Social de Direito.
> De fato, ademais de realizar a fiscalização protetiva do ambiente em relação a particulares, de forma a evitar que danos ambientais sejam causados e a garantir que eventuais degradações sofram as pertinentes consequências administrativas, civis e criminais (em especial a recuperação do ambiente degradado), ao Ministério Público incumbe agir no sentido de realizar o controle da Administração Pública, visto que muitos danos são produzidos ao ambiente através de sua participação direta ou indireta. No que toca ao presente estudo prioritariamente, a omissão administrativa na elaboração e execução de políticas públicas na seara ambiental deve ser firmemente combatida pelo Ministério Público, a fim de evitar que a inércia estatal viole os cânones da Constituição Federal.

No esteio da Carta Magna, o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), em seu art. 176, disciplinou que "o Ministério Público atuará na defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis".

De fato, deve o Ministério Público trabalhar em prol do interesse público, dos interesses e direitos sociais e individuais indisponíveis, buscando concretizar os objetivos consagrados na Lei Maior.

Vale relembrar que o direito à educação ambiental, conforme já visto, tem natureza de direito social fundamental, ensejando a aplicabilidade imediata dos dispositivos relacionados ao tema, sob pena de seu não cumprimento ser exigido judicialmente.

O bem jurídico protegido é a educação com enfoque ambiental, visando à proteção do meio ambiente, à qualidade de vida e à sustentabilidade para as presentes e futuras gerações. O interesse jurídico em pauta é o interesse social em fazer com que a educação ambiental transforme a sociedade e permeie todo o conhecimento e todas as atividades humanas.

Assim, na hipótese de omissão do Poder Público em estabelecer uma Política de Educação Ambiental e implementá-la pode ensejar a adoção de mecanismos extrajudiciais de cobrança, como: o inquérito civil e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC); ou, em caso de descumprimento das recomendações do Ministério Público por meio de acordo, essa cobrança pode ser realizada coercitivamente no âmbito judicial, através da Ação Civil Pública (ACP) e da Ação de Improbidade Administrativa (AIA); pode ainda o gestor público ser responsabilizado na esfera criminal, pela prática do crime contido no art. 68 da Lei nº 9.605/1998, como se verá mais adiante.

2.12.2 Atuação extrajudicial

O Ministério Público possui instrumentos para solucionar os conflitos na esfera extrajudicial, sem precisar socorrer-se do Poder Judiciário, na tentativa de evitar alguns entraves que prejudicam a prestação jurisdicional, tais como: morosidade dos julgamentos das demandas, em razão do grande número de ações, o que pode ocasionar danos irreversíveis ao meio ambiente, se não forem tomadas medidas imediatas; falta de conhecimento dos juízes em relação à temática ambiental e dificuldade de produção de prova pericial, em razão da complexidade e interdisciplinaridade dos fatores envolvidos, dentre outros.

Tais razões fundamentam a vantagem de buscar-se uma composição extrajudicial com os municípios, no que tange à omissão em implementar adequadamente a Política de Educação Ambiental, principalmente porque "na esfera extrajudicial trabalha-se com o consenso, contando o Ministério Público com a boa vontade do responsável para o cumprimento voluntário das obrigações, o que passa a inexistir quando do ajuizamento de demanda perante o Poder Judiciário" (FERREIRA, MPRS, 2016).

De acordo com Souza (2016), em seu artigo "O Papel do Ministério Público no controle das políticas públicas ambientais":

> Os instrumentos administrativos conferidos ao Ministério Público permitem que a instituição promova uma ampla negociação com a Administração e com os entes privados responsáveis pela implementação de políticas públicas. Esse espaço de negociação é importante por vários motivos:
> (i) possibilita que se considerem todas as condicionantes que envolvem a questão posta (exs.: técnicas, temporais, orçamentárias), o que aumenta a eficácia da implementação das decisões adotadas;
> (ii) permite que sejam acordadas mudanças em procedimentos da administração que não são necessariamente ilegais, mas se mostram ineficazes para a proteção ambiental;
> (iii) a solução só é adotada, no mais das vezes, após várias reuniões com órgãos públicos, comunidade científica e sociedade organizada, propiciando a adoção de decisões consensuais e, por conseguinte, com maior legitimidade.

Ademais, no momento atual em que se verifica uma maior preocupação da população com a tomada de decisão, deve o Ministério Público adotar uma postura proativa, engajada na área ambiental. O que perfeitamente se coaduna com o papel de buscar solucionar os conflitos através da pactuação de consensos, o que permitirá, sem dúvida alguma, atuar no controle da política pública de educação ambiental. Sendo assim, o Ministério Público pode valer-se dos seguintes instrumentos extrajudiciais: (1) Inquérito Civil, (2) Recomendações Administrativas e do (3) Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

2.12.2.1 Inquérito Civil

De acordo com a CF de 1988, é função institucional de o Ministério Público promover o inquérito civil para a proteção do meio ambiente, nos termos do art. 129, inciso III.

O inquérito civil (IC) consiste em um procedimento de investigação, através do qual o promotor de Justiça busca formar convencimento sobre os fatos trazidos ao seu conhecimento, configurando ou não lesão aos interesses ou direitos que compete ao Ministério Público tutelar, mormente no que se refere à omissão de implementar a Política Pública de Educação Ambiental.

Nesse sentido, dispõe o art. 1º da Resolução nº 06/2009, alterada posteriormente pela Resolução nº 01/2013, que regulamenta o procedimento do inquérito civil no âmbito do Ministério Público da Bahia:

> Art. 1º O inquérito civil é procedimento investigatório de natureza inquisitorial, instaurado e presidido por órgão do Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de fatos que digam respeito ou acarretem danos efetivos ou potenciais a interesses que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais.

No âmbito do inquérito civil, o promotor de Justiça pode requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, nos termos do art. 8º, §1º, da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985).

Ainda no curso do inquérito civil, o promotor de Justiça pode, caso entenda necessário, solicitar a realização de diligências, perícias e elaboração de laudos técnicos para embasar sua tomada de decisão, bem como pode prorrogar a vigência dele por quantas vezes forem necessárias, "à vista da imprescindibilidade da realização ou conclusão de diligências, com a devida e necessária publicidade da prorrogação aos interessados e ciência ao Conselho Superior do Ministério Público", de acordo com o art. 9º da Resolução nº 06/2009, com nova redação dada pela Resolução nº 01/2013 do Ministério Público da Bahia.

O encerramento do inquérito civil pode ocorrer através de três situações, a saber: a) arquivamento perante o Conselho Superior do Ministério Público, na hipótese em que não restaram comprovados os fatos apurados no IC; b) pactuação de Compromisso de Ajustamento de Conduta, hipótese em que foi verificada prática de conduta violadora dos direitos e garantias constitucionais protegidos pelo Ministério Público e dá-se a oportunidade de o Poder Público consensuar as obrigações necessárias para resolução do conflito de forma amigável no âmbito extrajudicial; ou ainda, c) ajuizamento de Ação Civil Pública para cobrar em juízo a reparação do dano ocasionado ao meio ambiente, na hipótese em que não haja sucesso na composição do litígio no âmbito extrajudicial.

Vale ressaltar que, para acompanhar a situação da educação ambiental da Bacia do São Francisco na Bahia, foram instaurados inquéritos civis em todos os municípios da região.

2.12.2.2 Termo de Ajustamento de Conduta

O Termo de Ajustamento de Conduta ou Compromisso de Ajustamento de Conduta é um meio de solução consensual de conflitos no âmbito extrajudicial, envolvendo direitos difusos, como a defesa do meio ambiente, através do qual se busca prevenir, fazer cessar ou buscar indenização em razão de dano provocado a esses interesses.

A previsão desse instituto está consagrada no art. 784 do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), bem como no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985 e pode ensejar obrigações de fazer, de não fazer (abster-se) ou de indenizar, mediante as quais o compromitente assume o dever de adequar a sua conduta às exigências legais, sob pena de responder pelas sanções fixadas no próprio termo.

A utilização do TAC é feita, via de regra, no curso do inquérito civil, mas também pode ser homologado na fase judicial. Formado o convencimento do presidente do IC quanto à existência de conduta violadora dos direitos e garantias asseguradas pela Constituição, em qualquer fase de investigação do inquérito civil, pode o promotor de Justiça formalizar compromisso com o responsável quanto ao ajustamento de sua conduta diante das exigências legais, tendo esse documento eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos dos arts. 33 e 34, § 3º, da Resolução nº 06/2009 do Ministério Público da Bahia.

Eventual descumprimento do TAC por parte do compromitente pode ensejar a aplicação de multa cominatória e a execução judicial do título por parte do promotor de Justiça, consoante previsão do art. 786 da Lei nº 13.105/2015, bem como dos arts. 34, § 6º, e 36, parágrafo único, da Resolução nº 06/2009 do Ministério Público da Bahia.

Pelo seu caráter de prevenção, ao tratar-se da omissão de implementação da política pública de educação ambiental podem ser fixadas obrigações ao município no sentido de cobrar medidas concretas para estabelecer a educação ambiental formal no âmbito das escolas e no âmbito não formal. Assim, o TAC pode funcionar como mola propulsora para a implementação de programas de educação ambiental pelos municípios, o que, a longo prazo, trará benefícios para a mudança de comportamento da sociedade local no trato com a problemática ambiental.

É preciso observar ainda que o TAC tem o condão de corrigir os rumos errados de uma política pública, quando esta está infringindo os ditames legais. Daí por que a possibilidade de consagrar obrigações de fazer consistentes em adequar as condutas dos municípios às diretrizes da Política Nacional e Estadual de Educação Ambiental.

Em suma, o TAC é o meio pelo qual as obrigações para ajuste da conduta do compromitente podem ser pactuadas, nos termos, condições e prazo mais adequados para o seu fiel cumprimento, diante do que se considera esse instrumento o mais adequado quando se busca maior celeridade e efetividade das ações em prol do meio ambiente.

Com relação aos municípios fiscalizados na Bacia do São Francisco na Bahia, no tocante à implementação da Política de Educação Ambiental, considerando o período de 2011 a 2015, já foram firmados 73 TACs, dos 91 municípios visitados, englobando as Regionais Ambientais de Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Guanambi, Irecê, Juazeiro e Paulo Afonso. Atualmente, estes TACs estão em fase de monitoramento por parte do Ministério Público.

É importante ressaltar que o TAC firmado com o município impõe uma série de obrigações que englobam as Secretarias do Meio Ambiente e de Educação, professores, coordenadores pedagógicos, de modo que precisa ter ampla divulgação a fim de que seu cumprimento seja discutido com todos os envolvidos e com a sociedade local.

Ocorre que muitos municípios não compartilham a informação do TAC, muitas vezes deixando apenas com o procurador do município, o que compromete o fiel e adequado cumprimento.

É preciso que a comunidade local, professores, coordenadores pedagógicos, secretários, conselheiros do meio ambiente fiquem cientes dos termos do TAC para que possam discutir a sua implementação. Além disso, quando da alternância de poder, em virtude das eleições, é necessário que esta informação do TAC seja compartilhada para que haja a continuidade das ações previstas no acordo.

2.12.2.3 Recomendação Administrativa

Compete ainda ao Ministério Público, no exercício da defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, expedir recomendações administrativas aos órgãos e entidades dos Poderes Públicos Estaduais e Municipais, segundo o disposto no art. 27, § único, IV da Lei nº 8.625/1993 e no art. 6º, inciso XX, da LC nº 75/1993.

Através do instrumento da Recomendação, busca o Ministério Público agir com a diligência necessária para impedir os efeitos negativos ao meio ambiente, orientando o gestor público no sentido de corrigir as condutas violadoras dos direitos e interesses assegurados pela Lei Maior, sem que se precise esperar a pactuação de um Termo de Ajustamento de Conduta ou o ajuizamento de uma Ação Civil Pública. Parte-se aqui para o bom-senso do gestor público, em rever as condutas degradadoras do meio ambiente que podem ocasionar danos irreversíveis.

A Recomendação não tem o caráter de obrigatoriedade, podendo ser acatada ou não pelo Poder Público. Ocorre que se não for acatada, de certo, previne o juízo de má-fé do gestor público, quando do ajuizamento da Ação Civil Pública, posto que este não poderá mais alegar desconhecimento dos riscos negativos impostos ao meio ambiente, na medida em que foi alertado pelo Ministério Público.

Vale destacar que esse é um importante instrumento para nortear a implementação da Política Pública de Educação Ambiental pelo município, na medida em que o Ministério Público se coloca como parceiro do ente local para desenvolver uma gestão ambiental municipal adequada.

Assim, através dos instrumentos aqui retratados que surgem como alternativa à jurisdição contenciosa, pode o Ministério Público atingir com maior celeridade e eficiência a realização da sua missão constitucional, sobretudo no que diz respeito ao controle das políticas públicas ambientais.

2.12.3 Atuação Judicial

2.12.3.1 Ação Civil Pública

A Lei nº 7.347/1985 determina em seu art. 5º, inciso I, combinado com o art. 1º, inciso I, que o Ministério Público tem legitimidade para propor a Ação Civil Pública para defesa do meio ambiente, tendo sido essa previsão abarcada pela CF de 1988, posteriormente, no art. 129, inciso III.

A Ação Civil Pública é o instrumento utilizado quando não se tem mais alternativas de composição amigável na esfera extrajudicial, diante da resistência do Poder Público em concretizar Políticas Públicas Ambientais em cumprimento ao seu mister constitucional.

Nas palavras de Souza (2016):

> Reveste-se a ação civil pública de grande relevância no controle da omissão administrativa na implementação de políticas públicas, porquanto a partir dela pode-se compelir o ente estatal a atuar de forma a dar concretude aos direitos sociais previstos na Constituição, em especial no que concerne à Ordem Socioambiental.

Assim, a utilização desse instrumento é plenamente cabível para cobrança da omissão do Poder Público Local em implementar a política de educação ambiental, o que, de certo, influencia na higidez do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Mas essa atuação do Ministério Público, provocando o Judiciário a compelir o Poder Público a estabelecer uma Política Pública de Educação Ambiental, não fere o Princípio da Separação dos Poderes, visto que só o Legislativo é que pode legislar?

Não.

Há aqui, claramente, o sopesamento de dois Princípios: de um lado, tem-se o Princípio da Separação dos Poderes e, de outro, o Princípio ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, efetivado, dentre outros mecanismos, através da educação ambiental que, *de per si*, se configura em um direito fundamental social, com eficácia imediata.

> Quando o direito é expressamente previsto na Constituição ou na lei, não há que se falar em norma simplesmente programática, em simples diretriz para política pública. Onde há direito subjetivo do cidadão não há discricionariedade do Estado, de modo que a atuação do Judiciário para determinar sua implementação não é ingerência indevida no Executivo, mas sim uma garantia constitucional (CF, art. 5.º, XXXV).
> [...]
> Esse controle não fere o princípio da separação dos Poderes, entendido como vedação de interferência recíproca no exercício das funções do Estado. Mas os Poderes, além de independentes, devem harmonizar-se para que os objetivos fundamentais do Estado sejam alcançados. Por isso, ainda segundo Oswaldo Canela Junior, "cabe ao Poder Judiciário investigar o fundamento de todos os atos estatais a partir dos objetivos fundamentais inseridos na Constituição (art. 3º da CF brasileira)" (SOUZA, 2016).

Nestes termos, pode o Poder Judiciário atribuir efeito integrador à sua decisão, obrigando o Estado a estabelecer a sua Política de Educação Ambiental, com vistas a tutelar o meio ambiente. Decorre esse entendimento do fato de que o meio ambiente é uma variável complexa, que interfere na vida de todas as pessoas diariamente. Portanto, quando se estimula boas práticas de convivência com o ambiente, e estimula-se o engajamento tanto da sociedade local, quanto das escolas nesse processo de transformação, os resultados tendem a ser mais satisfatórios.

Ferreira (MPRS, 2016) bem analisa que:

> [...] a ação civil pública vem permitindo ao Judiciário tanto a integração da norma "em branco", por omissão do Poder Legislativo – na medida em que o juiz pode decidir pelo deferimento de direitos sociais constitucionais independentemente de regulamentação –, como a determinação ao Estado para que pratique ou deixe de praticar ato com o fim de garantir a concretização dos direitos sociais.

Vale destacar que, ainda em sede da Ação Civil Pública, é possível a alegação de Improbidade Administrativa por parte do gestor público pela omissão em implementar a Política Educação Ambiental, nos termos do art. 23, inciso VI, da CF de 1988 e do art. 11, inciso II, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei nº 8.429/1992, por violação ao dever de legalidade, no que consiste na omissão de praticar ato de ofício, qual seja o de estabelecer e fazer cumprir a Política de Educação Ambiental. Nesta hipótese, o responsável pelo ato de improbidade administrativa está sujeito às cominações legais do art. 12, inciso III, da LIA.

2.12.3.2 Ação Penal

A Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) previu a responsabilidade dos agentes públicos que praticam crimes contra a Administração Pública Ambiental, dentre os quais se pode destacar o crime do art. 68, segundo o qual:

> Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:
> Pena - detenção, de um a três anos, e multa.
> Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano, sem prejuízo da multa.

O art. 68, acima citado, estabelece um crime omissivo impróprio, em que o agente, funcionário público ou particular, deixa de praticar o ato, contrariando o dever de fazê-lo para evitar o resultado lesivo ao meio ambiente.

Aplicando esse artigo ao tema ora debatido, conclui-se que o gestor público municipal, ao se omitir do dever de implementar a Política de Educação Ambiental, está deixando de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental, estando sujeito à pena de um a três anos de detenção e multa.

Assim, constatada a omissão do gestor público em implementar a educação ambiental, o Ministério Público, além de cobrar a responsabilidade civil, pode denunciar o gestor público pela prática do crime acima exposto.

2.13 Diagnóstico da Educação Ambiental nos municípios da Bacia do São Francisco na Bahia

Como visto anteriormente, a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e depois a CF de 1988 estabeleceram a educação ambiental como sendo um mecanismo indispensável para a garantia de um meio ambiente hígido. Esta obrigação foi disciplinada, posteriormente em 1999, pela Política Nacional de Educação Ambiental.

Apesar de a educação ambiental estar prevista na legislação desde a Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, a maioria dos municípios brasileiros, incluindo-se aí os municípios baianos, não desempenhou sua parcela de responsabilidade na gestão ambiental, sequer ações continuadas de educação ambiental tanto no âmbito formal quanto no âmbito não formal.

Com a descentralização da gestão ambiental através da LC nº 140/2011, que disciplinou de forma pragmática a competência dos municípios em matéria ambiental, é que essa realidade começou a mudar, com a busca por parte dos entes locais em se adequar para exercer a sua gestão ambiental, em que pese este cenário ainda estar longe do ideal.

Para acompanhar a estruturação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente - Sismumas, em 2011 foram criadas equipes de Gestão Ambiental para atuar no Programa de Fiscalização Preventiva Integrada – FPI, desenvolvido na Bacia do São Francisco. O objetivo dessas equipes era diagnosticar a situação da gestão e da educação ambiental nos municípios fiscalizados.

Para realização do diagnóstico da educação ambiental, foi elaborada, de forma coletiva, uma quesitação que é aplicada em campo pelas equipes. São entrevistados o secretário de Meio Ambiente, o de Educação, bem como conselheiros de Meio Ambiente que prestam informações sobre as ações de educação ambiental nos municípios, bem como fornecem toda a documentação comprobatória do quanto alegado. Como produto oriundo desse trabalho da FPI são gerados Relatórios Técnicos sobre a situação da educação ambiental nos municípios fiscalizados.

Seguindo nessa linha, em 2012, foi estabelecido, pelo Núcleo de Defesa da Bacia do São Francisco - Nusf e Promotorias de Justiça Regionais Ambientais, que integram o território do São Francisco, como uma das metas prioritárias, acompanhar a implementação da Política de Educação Ambiental pelos municípios, de forma a exigir e orientar os entes locais no cumprimento dessa obrigação legal.

Para atender a essa meta do MP, os promotores de Justiça instauraram inquéritos civis para apurar a implementação da educação ambiental pelos municípios.

Além do trabalho da FPI, no intuito de fortalecer o acompanhamento da estruturação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, o Ministério Público da Bahia firmou convênio com o Ministério do Meio Ambiente para contratação de empresa de Consultoria Ambiental para realizar o diagnóstico da situação da educação ambiental de 54 municípios na Bacia do São Francisco.

No âmbito desse Convênio, foi contratada a empresa Floram Engenharia Ltda. para realização desse diagnóstico, o qual foi executado no período de 2012 a 2014. Para desenvolvimento desse trabalho, a Floram Engenharia, sob a supervisão da equipe do NUSF e suporte da Central de Apoio Técnico do Ministério Público da Bahia (Ceat), elaborou as quesitações a serem aplicadas em campo, voltadas para os secretários de meio ambiente, de educação, para os conselheiros de meio ambiente, professores e alunos dos municípios visitados.

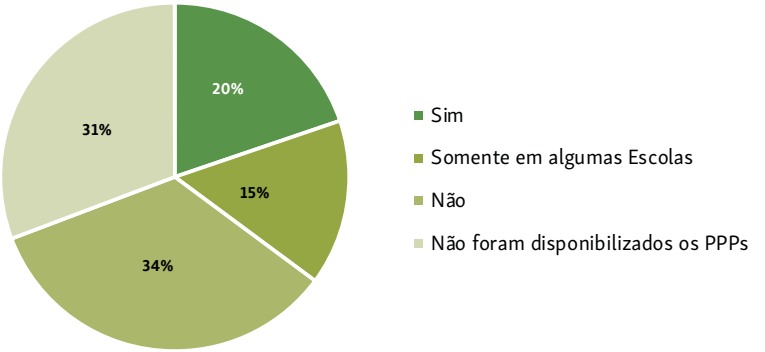
Como produto oriundo desse trabalho foram gerados Relatórios Técnicos, contendo parecer sobre a situação da educação ambiental de cada município visitado.

Vale destacar que os relatórios técnicos oriundos do trabalho da FPI, bem como da Floram visam a instruir os inquéritos civis instaurados pelos Promotores Regionais Ambientais. A partir dos relatórios, sendo constatada a não implementação da Política por parte dos municípios ou a sua implementação de forma deficitária, o promotor de Justiça pode propor Termo de Ajustamento de Conduta, e, no caso de não haver acordo com o município, pode provocar o Poder Judiciário, através de Ação Civil Pública, para combater a omissão do município em implementar a política de educação ambiental.

Assim, como fruto do diagnóstico da educação ambiental, foram fiscalizados 91 dos 115 municípios da Bacia do São Francisco na Bahia, no período de 2011 a 2015. Dos 91 municípios fiscalizados, apenas 73 firmaram TAC para adequar a situação da educação ambiental. Neste trabalho, foram analisados os aspectos a seguir detalhados.

2.13.1 A Educação Ambiental nos projetos políticos pedagógicos das escolas

Gráfico 16 – A Educação Ambiental no PPP das Escolas



*Fonte: Relatórios Técnicos da FPI e da Floram no período de 2011-2015

Dos 91 municípios fiscalizados, constatou-se que, na maioria, isto é, em 34%, a educação ambiental não está prevista nos Projetos Políticos Pedagógicos (PPPs). Evidenciou-se ainda que, em 15% dos municípios, a educação ambiental está prevista em apenas algumas escolas e que, em 20% dos municípios, ela está prevista nos PPPs. Em 31% dos municípios esta análise restou prejudicada, em razão de os entes locais não terem disponibilizados os PPPs para análise por estarem em fase de reformulação.

Vale ressaltar que em muitos municípios onde se constatou que a educação ambiental está inserida nos Projetos Políticos Pedagógicos, estes precisam ser ressignificados, em razão de não trabalharem a educação ambiental de forma transversal, englobando todas as disciplinas e níveis de ensino, conforme determina o art. 18 da Lei nº 12.056/2011, abaixo descrito:

> Os sistemas formais de educação devem promover a inserção da Educação Ambiental no Regimento Escolar e no Projeto Político Pedagógico das escolas, em todos os níveis e modalidades de ensino.
> § 1º - Em todos os níveis e modalidades de ensino deverão ser incorporados conteúdos que tratem da ética socioambiental nas atividades a serem desenvolvidas.
> § 2º - A Educação Ambiental deve ser inserida de forma transversal nos currículos em todos os níveis e modalidades de ensino.

Ainda de acordo com o art. 16 da Resolução nº 02/2012 do Conselho Nacional de Educação, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental, a inserção dos conhecimentos concernentes à Educação Ambiental nos currículos da Educação Básica e da Educação Superior pode ocorrer:

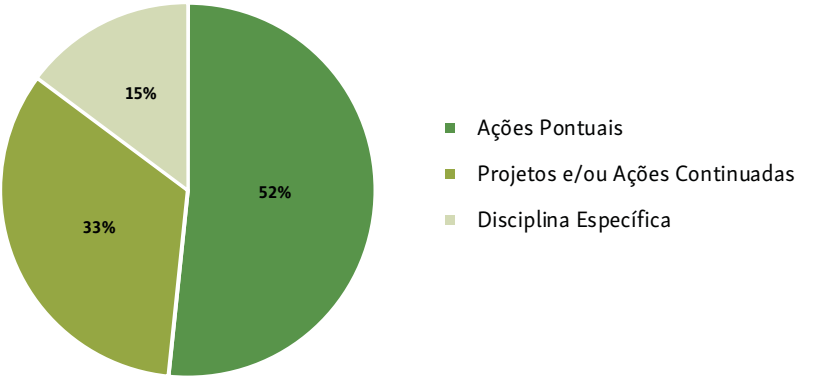
> I - pela transversalidade, mediante temas relacionados com o meio ambiente e a sustentabilidade socioambiental;
> II - como conteúdo dos componentes já constantes do currículo;
> III - pela combinação de transversalidade e de tratamento nos componentes curriculares.

Assim, a obrigação legal acima prevista evidencia que o município deve incluir a educação ambiental nos PPPs de todas as unidades escolares da rede municipal de ensino, estabelecendo um detalhamento metodológico para implementação das ações de educação ambiental nos diferentes níveis e modalidades de ensino.

Os municípios que englobam a educação ambiental nos PPPs somente em algumas escolas, abarcando apenas algumas disciplinas e aqueles que não englobam a educação ambiental nos PPPs estão infringindo a norma e devem se adequar.

2.13.2 A Educação Ambiental no ensino formal

Gráfico 17 – A Educação Ambiental no ensino formal



*Fonte: Relatórios Técnicos da FPI e da Floram no período de 2011-2015.

Em 52% dos 91 municípios fiscalizados, a educação ambiental é tratada através de ações pontuais; em 33% dos municípios, a educação ambiental é tratada através de projetos ou ações continuadas e, em 15% dos municípios, a educação ambiental é tratada em disciplina específica.

Ressalte-se que, nos municípios em que se devolvem projetos e ações continuadas de educação ambiental, também são desenvolvidas ações pontuais, em datas comemorativas.

A partir da realidade constatada, evidencia-se que os municípios que desenvolvem a educação ambiental somente através de ações pontuais ou em disciplina específica estão descumprindo a Política Nacional de Educação Ambiental.

De acordo com o art. 10 da Lei nº 9.795/1999, "a educação ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal". E ainda segundo o §1º do mesmo artigo, "a educação ambiental não deve ser implantada como disciplina específica no currículo de ensino".

As questões ambientais estão presentes na vida cotidiana das pessoas, de modo que não podem ser tratadas de forma isolada em uma disciplina ou de forma ocasional.

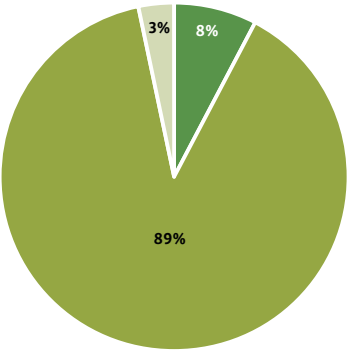
Ao se limitar as discussões da problemática ambiental a apenas uma disciplina, está-se infringindo o dever de transversalização, pelo qual deve-se abordar a educação ambiental em todas as disciplinas e níveis de ensino.

Ademais, a construção de valores sociais, de conhecimentos, bem como a mudança de comportamentos e atitudes em prol da defesa do meio ambiente requerem ações continuadas e permanentes de educação ambiental, tanto no âmbito formal quanto não formal. Conforme repisado anteriormente, ações pontuais, isoladamente, limitam e fragmentam o conhecimento acerca da temática ambiental, tendo em vista que se restringem a determinado momento e não abordam a complexidade do tema.

Os municípios devem desenvolver as ações de educação ambiental através de um processo participativo permanente, envolvendo alunos, professores, comunidade local, de modo a incutir em todos uma consciência crítica sobre a problemática ambiental.

2.13.3 A transversalidade na Educação Ambiental no ensino formal

Gráfico 18 – A transversalidade da Educação Ambiental no ensino formal



Sim Não Somente em algumas Escolas

*Fonte: Relatórios Técnicos da FPI e da Floram no período de 2011-2015.

Dos 91 municípios fiscalizados, constatou-se que 89% deles não desenvolvem a educação ambiental no âmbito formal de forma transversal, que 8% desenvolvem apenas em algumas escolas municipais e que apenas 3% desenvolvem a educação ambiental de forma transversal.

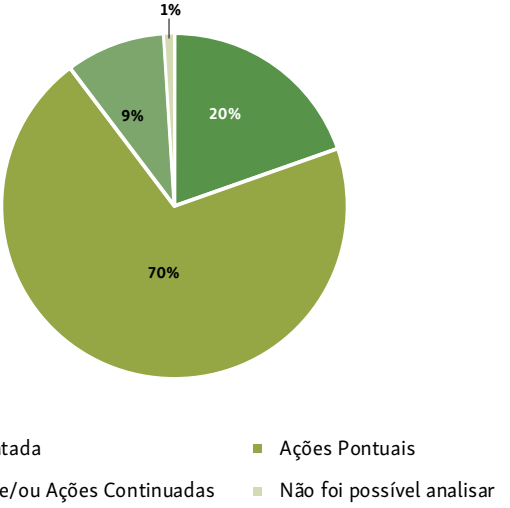
Os municípios que não desenvolvem a educação ambiental de forma transversal ou desenvolvem em apenas algumas escolas estão infringindo o disposto no art. 10, §2º, da Lei nº 12.056/2011, segundo o qual "a Educação Ambiental deve ser inserida de forma transversal nos currículos em todos os níveis e modalidades de ensino".

Para que os alunos possam ter uma visão holística do meio ambiente, compreendendo-o em todas as suas dimensões, este deve ser trabalhado de forma interdisciplinar, permitindo, inclusive, a interação entre as disciplinas.

Ocorre que, conforme já mencionado, analisando as entrevistas com professores e alunos realizadas em campo, constatou-se que as ações de educação ambiental, quando desenvolvidas, englobam, via de regra, duas ou três disciplinas, mormente a de Ciências, Geografia e Português, não englobando as demais. Constatou-se ainda que a educação ambiental, quando desenvolvida nas escolas, na maioria dos municípios, engloba apenas alguns níveis de ensino, o que não se coaduna com o disposto na legislação.

2.13.4 A Educação Ambiental no âmbito não formal

Gráfico 19 – A Educação Ambiental no âmbito não formal



Fonte: Relatórios Técnicos da FPI e da Floram no período de 2011-2015

Dos 91 municípios visitados, em 70% as ações de educação ambiental no âmbito não formal ocorrem através de ações pontuais; em 20% dos municípios, a educação ambiental não é tratada no âmbito não formal; em 9% dos municípios, as ações de educação ambiental ocorrem através de projetos e ações continuadas; e em 1% dos municípios não foi possível avaliar a existência ou não desta prática.

De acordo com o art. 13 da Lei nº 9.795/1999, "entendem-se por educação ambiental não formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente".

No mesmo sentido, dispõe a Lei nº 12.056/2011 que a educação ambiental não formal "se constitui de processos educativos voltados à mobilização, sensibilização, capacitação, organização e participação individual e coletiva, na construção de sociedades sustentáveis", nos termos do art. 19.

A partir da realidade evidenciada, resta claro que os municípios que não desenvolvem ações de educação ambiental não formal ou que desenvolvem somente através de ações pontuais e descasadas das iniciativas promovidas no ensino formal não atendem ao quanto previsto na legislação.

As ações de educação ambiental não formal devem incentivar práticas e informações acerca dos temas socioambientais, enfatizando a realidade local. É importante que a comunidade conheça e entenda a realidade da bacia hidrográfica da qual o município faz parte, do território onde está inserido, as unidades de conservação que existem no seu município, bem como devem valorizar as comunidades tradicionais existentes no município e a sua luta pela efetivação de direitos.

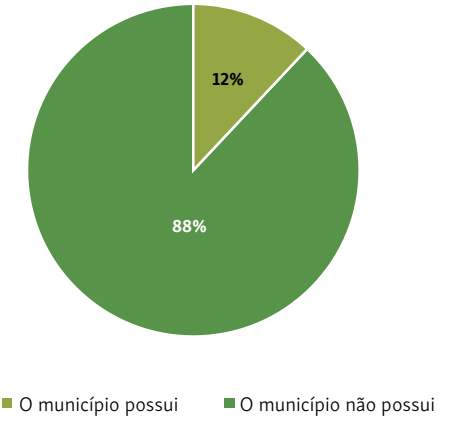
A própria Lei nº 6.938/1981 consagrou em seu art. 2º, X, que a educação ambiental deve incluir *"a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente"*.

Outrossim, as ações de educação ambiental no âmbito não formal devem priorizar também a difusão da economia solidária, sendo a agroecologia uma expressão desta, bem como deve prever campanhas educativas nos veículos de comunicação de massa acerca das problemáticas ambientais enfrentadas pelos municípios.

É preciso ainda que estas práticas estejam engajadas com as ações de educação ambiental desenvolvidas nas escolas e pelas escolas. A sociedade não está apartada da vida na escola. É preciso garantir a ampla participação da escola, das universidades e das organizações não governamentais na formulação e execução de atividades vinculadas à educação ambiental não formal.

2.13.5 Equipe de Educação Ambiental

Gráfico 20 – Equipe para trabalhar com Educação Ambiental



Fonte: Relatórios Técnicos da FPI e da Floram no período de 2011-2015

Dos 91 municípios fiscalizados, foi constatado que 88% não possui equipe específica ou servidor para atuar com educação ambiental e que apenas 12% dos municípios possui.

A Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), conforme já visto, trouxe a obrigação de que os profissionais envolvidos com as ações de educação ambiental sejam preparados, capacitados, atualizados acerca da temática ambiental, nos termos do art. 8º, §2º, III e IV e do art. 6º, §1º, da Lei nº 12.056/2011.

Estes profissionais devem se responsabilizar pelo desenvolvimento e acompanhamento de modo contínuo de planos, programas, projetos de caráter formal e não formal, possibilitando, com isso, a construção e reciclagem de conhecimento sobre a temática, bem como viabilizar a instituição de diretrizes gerais para a educação ambiental no município.

Assim, a falta de profissionais engajados com a temática ambiental na maioria dos municípios fiscalizados, tanto na Secretaria de Educação quanto na Secretaria de Meio Ambiente, pode comprometer o desenvolvimento de ações de educação ambiental no âmbito formal e não formal, o que contraria os ditames da política de educação ambiental.

Ademais, é preciso ressaltar que estes profissionais devem, preferencialmente, integrar o quadro efetivo do município, de modo a garantir a continuidade das ações e impedir que o conhecimento se perca.

2.13.6 Capacitação permanente dos conselheiros de meio ambiente

Com relação a este aspecto, foi constatado que 100% dos municípios fiscalizados (91) não realizam capacitação permanente e continuada dos conselheiros de Meio Ambiente pelos mais variados motivos: a) Conselho Municipal de Meio Ambiente está inativo; b) existe capacitação, em alguns casos, mas de forma ocasional; c) não existe recurso para capacitação dos conselheiros.

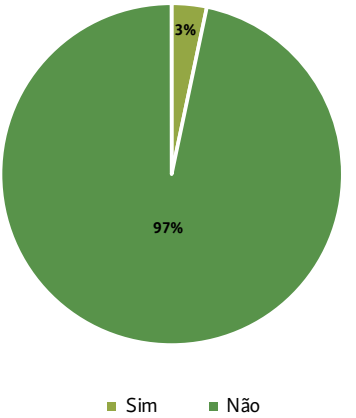
A Política Estadual de Educação Ambiental da Bahia determina, em seu art. 4º, que deve haver o "estímulo à capacitação de pessoas para o exercício das representatividades política e técnica nos colegiados".

Ademais, previu ainda a supracitada norma que o Poder Público deverá incentivar a inserção da educação ambiental nas atividades dos Conselhos e organizações da sociedade civil, devendo-se garantir a formação continuada dos atores sociais envolvidos, a teor do art. 20, XIII.

É importante e necessário que o Conselho Municipal de Meio Ambiente esteja ativo e atuante nos municípios e que os conselheiros sejam capacitados permanente e continuadamente quanto à educação ambiental, pois a defesa da qualidade ambiental é dever de todos e claro exercício da cidadania. Ademais, os conselheiros, como voluntários engajados na defesa do meio ambiente, podem melhor contribuir para a definição dos rumos da Política de Educação Ambiental no município, notadamente no âmbito não formal.

2.13.7 Capacitação permanente dos professores

Gráfico 21 – Capacitação dos professores em Educação Ambiental



Fonte: Relatórios Técnicos da FPI e da Floram no período de 2011-2015.

Dos 91 municípios fiscalizados, foi constatado que 97% deles não promovem a capacitação permanente e continuada dos professores, ao passo que apenas 3% dos municípios capacitam os professores.

Em que pese alguns municípios afirmarem que promovem a capacitação dos professores para trabalhar com educação ambiental, isto na prática não foi comprovado documentalmente ou foi comprovado que esta capacitação ocorre de forma ocasional, não atendendo, portanto, ao quanto disposto na norma legal.

De acordo com a Lei nº 9.795/1999, as ações de educação ambiental devem ser desenvolvidas no âmbito formal e não formal, tomando como base a capacitação dos recursos humanos, englobando-se, aí, os professores da rede municipal de ensino, de acordo com o art. 8º, I.

Essa lei prevê ainda que a capacitação dos recursos humanos será voltada para "a incorporação da dimensão ambiental na formação, especialização e atualização dos educadores de todos os níveis e modalidades de ensino", nos termos do art. 8º, §2º, I.

Além disso, o art. 11, parágrafo único, da Lei nº 9.795/1999 dispõe que a dimensão ambiental deve constar dos currículos de formação de professores, em todos os níveis e em todas as disciplinas. E que os professores em atividade devem receber formação complementar em suas áreas de atuação, com o propósito de atender adequadamente ao cumprimento dos princípios e objetivos da Política Nacional de Educação Ambiental. Portanto, os municípios que não implementam essa diretriz ou que capacitam os professores de forma ocasional estão infringindo a norma legal.

Registre-se ainda que para desenvolver de forma transversal a educação ambiental, isto é, em todas as disciplinas e níveis de ensino, os professores devem receber capacitação. Muitos professores da rede municipal de ensino só possuem graduação e no currículo da graduação não estudaram educação ambiental. Assim, não estão preparados para promover ações nessa área para os alunos.

É importante frisar que, analisando as entrevistas realizadas com professores dos municípios visitados, as ações de educação ambiental ficam restritas, muitas vezes, às disciplinas de Ciências e Geografia, justamente porque os professores de outras disciplinas não sabem como correlacionar a dimensão ambiental com a sua disciplina. Isso compromete não só a transversalização, como também a disseminação do conhecimento de que é importante proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Vale registrar ainda que essa obrigação do art. 11 é condição para o funcionamento das instituições de ensino e de seus cursos, nas redes pública e privada, de acordo com o art. 12 da Lei nº 9.795/1999.

2.13.8 Dotação orçamentária destinada às ações de Educação Ambiental

A totalidade dos municípios fiscalizados (91) não dispõe de dotação orçamentária específica para as ações de educação ambiental tanto no âmbito formal quanto no âmbito não formal.

Tanto a Política Nacional quanto a Lei Estadual de Educação Ambiental estabelecem uma série de ações que demandam o investimento de recursos para que sejam implementadas, tais como: realização de campanhas educativas acerca dos temas relacionados ao meio ambiente; elaboração de material didático; realização de cursos de capacitação continuados para servidores que trabalhem com educação ambiental, professores, conselheiros de meio ambiente; realização de projetos e ações continuadas de educação ambiental; dentre outras.

O próprio art. 19 da Lei nº 9.795/1999 dispõe que "os programas de assistência técnica e financeira relativos a meio ambiente e educação, em níveis federal, estadual e municipal, devem alocar recursos às ações de educação ambiental". Isto é, estes programas devem ter um viés de educação ambiental.

Assim, o fato de a maior parte dos 115 municípios da Bacia do São Francisco não possuir dotação orçamentária específica para as ações de educação ambiental é um aspecto considerável, que dificulta a adequada implementação da Política de Educação Ambiental e que deve ser modificado pelos entes locais.

2.14 Conclusão

A educação ambiental é um processo que deve ser desenvolvido de forma contínua e permanente no âmbito formal da educação, isto é, nas escolas, e também no âmbito não formal, de modo a contribuir para a sensibilização da sociedade acerca da necessidade de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, estimulando a cidadania ambiental através da participação popular.

Necessário ressaltar que as questões ambientais estão presentes na vida dos indivíduos a todo instante e não apenas em datas específicas. Dessa forma, as ações que promovam educação ambiental devem se perfazer através de processo pedagógico participativo permanente para incutir uma consciência crítica sobre a problemática ambiental nos estudantes e estender à sociedade a capacidade de captar os problemas ambientais.

Apenas com a sensibilização e conscientização da sociedade é que serão modificados hábitos e práticas, conferindo uma nova cultura de proteção do ambiente em todas as suas dimensões, seja o meio ambiente natural, cultural, do trabalho ou artificial.

Cabe aos municípios promover ações continuadas de educação ambiental nas escolas e no âmbito não formal, de forma transversal, em todos os níveis de ensino e englobando todas as disciplinas. Cabe ainda aos municípios criar instâncias administrativas responsáveis pela educação ambiental (setores, departamentos, núcleos, grupos de trabalho); capacitar os profissionais que trabalham com educação ambiental, professores e conselheiros de meio ambiente; técnicos e gestores das demais áreas, para que possam transversalizar as temáticas de acordo com a legislação da educação ambiental; e estimular a criação de diferentes espaços educadores na sociedade, de modo a contribuir para o exercício da cidadania ambiental.

Em caso de omissão do Poder Público, em implementar adequadamente a Política de Educação Ambiental, compete ao Ministério Público, como instituição responsável pela defesa do meio ambiente, atuar para combater essa omissão, seja na esfera extrajudicial, seja na esfera judicial, pois, conforme previsto na Carta Magna, a educação ambiental é um importante instrumento para garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

BAHIA. Lei n. 12.056, de 07 de janeiro de 2011. **Institui a Política de Educação Ambiental do Estado da Bahia, e dá outras providências**. Diário Oficial, Salvador Bahia, 10/01/2011.

_____. Ministério Público da Bahia. Resolução nº. 006/09. **Regulamenta o Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia, por meio de seu Órgão Especial, no uso da atribuição que lhe é conferida pelo art. 76 da Lei Complementar**

Estadual n. 11, de 18 de janeiro de 1996, a instauração e tramitação do inquérito civil e demais procedimentos administrativos investigatórios, no âmbito institucional, e dá outras providências. Diário de Justiça, Bahia, 06/07/2009.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. Central de Apoio Técnico – CEAT. **Relatório de Educação Ambiental da 29ª Fiscalização Preventiva Integrada realizada na região de Paramirim-BA em 2012**, p. 4, 5 e 10.

_____. Recomendação nº 01, de 28 de outubro de 2014. **Recomenda a criação e implantação de espaços dialógicos que tratem da Educação Ambiental**. Diário Oficial, Salvador-Bahia, 29/10/2014.

_____. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros Curriculares Nacionais. Meio Ambiente.** Disponível em: <http://portal. mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/meioambiente.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. Secretaria do Meio Ambiente (SEMA). **Programa de educação ambiental do Estado da Bahia: PEABA / Secretaria do Meio Ambiente.** – Salvador: EGBA, 2013. Disponível em: <http://www.semarh.ba.gov.br/pdf/20100312_pea.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2016.

BARCELOS, Valdo. **Educação Ambiental: sobre princípios, metodologias e atitudes**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010. p. 18 e 72.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 05 de outubro de 1988.

_____. Lei Complementar n. 140, de 08 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Diário Oficial, Brasília, 09/12/2011. Seção 1.

_____. Lei n. 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**. Diário Oficial, Brasília, 02/09/1981.

_____. Lei n. 5.197, de 03 de janeiro de 1967. **Dispõe sobre a proteção da fauna e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 05/01/1967.

_____. Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 28/04/1999.

_____. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial, Brasília, 17/03/2015.

_____. Lei n. 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**. Diário Oficial, Brasília, 25/07/1985.

_____. Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. **Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 15/02/1993.

_____. Lei Complementar n. 75, de 20 de maio de 1993. **Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União**. Diário Oficial, Brasília, 21/05/1993.

_____. Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 03/06/1992.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 13/02/1998.

_____. Resolução n. 2, de 15 de junho de 2012. **Estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Ambiental**. Diário Oficial, Brasília, 18/06/2012.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Conceitos de Educação Ambiental**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/educacao-ambiental/politica-de-educacao-ambiental>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. Ministério da Educação e do Desporto. Coordenação de Educação Ambiental. **A implantação da Educação Ambiental no Brasil**. 1. ed. Brasília – DF, 1998. p. 30. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001647. pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 154.

CAPPELLI, Sílvia. **Atuação Extrajudicial do MP na Tutela do Meio Ambiente**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul nº 46. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id377.htm>. Acesso em: 05 de mar. de 2010.

CEI, Tbilisi. **Algumas Recomendações da Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental aos Países Membros.** Disponível em: <http://www.fzb.rs.gov. br/upload/ 20130508155354tbilisi.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

FUNDAÇÃO ZOOBOTÂNICA DO RIO GRANDE DO SUL (FZB/RS). **Carta de Belgrado. Uma estrutura global para a educação ambiental.** Disponível em: <http://www.fzb. rs.gov.br/upload/20130508155641carta_de_belgrado.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **"Transversalidade" (verbete)**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira – EducaBrasil. São Paulo: Midiamix, 2002. Disponível em: <www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=70>. Acesso em: 12 fev. 2016.

ONU. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano** – 1972. Disponível em: <http://onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

ONU. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

RAMOS, Elizabeth Christmann. **Educação Ambiental: Evolução Histórica, Implicações Teóricas e Sociais. Uma avaliação crítica**. Curitiba, 1996. p. 10, 11, 14 e 22. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/29517/D%20 -%20ELISABETH%20 CHRISTMANN%20RAMOS.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 mar. 2016.

SILVA, Andiara; CANTARELLI, Roberta; NIEDERAUER, Priscila Dalla Porta. **A Educação Ambiental como pressuposto de efetividade do Direito Humano Fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. In: GORCZEVSKI, Clóvis (Org.). Direitos Humanos Educação e Cidadania. Porto Alegre, RS: Ed. da UFRGS, 2007.

SORRENTINO, Marcos; TRAJBER, Rachel; MENDONÇA, Patrícia; FERRARO JUNIOR, Luiz Antônio. **Educação ambiental como política pública**. Educação e Pesquisa, v. 31, n. 2, maio/ago. 2005. Universidade de São Paulo São Paulo, p. 289 e 290.

SOUZA, Landolfo Andrade de. **O papel do Ministério Público no Controle das Políticas Públicas Ambientais**. Revista Jurídica ESMP-SP, V. 3, 2013: 27-51. Disponível em <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/download/75/38>. Acesso em 26 mar. 2016.

CAPÍTULO III:

INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Este terceiro e, último capítulo do livro trata dos instrumentos de proteção ambiental, com enfoque para o licenciamento e a fiscalização ambiental. Inicialmente são trabalhados os aspectos do licenciamento ambiental, requisitos, fases, tipos de licença, estudos ambientais necessários. Posteriormente, é feita uma análise desse procedimento no âmbito municipal, com enfoque para a Resolução Cepram nº 4.327/2013, com alterações trazidas pela Resolução Cepram nº 4.420/2015, que estabelece a competência do município e as responsabilidades legais civis, administrativas e criminais pela realização dessa atividade. São trabalhados ainda outros instrumentos de proteção ambiental como a Avaliação de Impacto Ambiental, Certidão de Conformidade, EIA/RIMA e outros estudos ambientais, além de serem abordados os danos ambientais e formas de reparação deles. Encerrando a publicação, é apresentado o diagnóstico da gestão ambiental dos municípios da Bacia do São Francisco, sob a ótica da Central de Apoio Técnico do Ministério Público da Bahia - CEAT, durante as ações do Programa de Fiscalização Preventiva Integrada - FPI, bem como o diagnóstico da situação de 54 municípios da Bacia do São Francisco.

Com relação a este último ponto, é importante esclarecer o seguinte. Em 2011, com a mudança de cenário na gestão ambiental introduzida pela LC nº 140/2011, o Ministério Público da Bahia criou equipes específicas para fazer o diagnóstico da gestão ambiental dos municípios fiscalizados durante as ações da FPI. Assim, o diagnóstico apresentado pela CEAT neste último capítulo consiste nos dados compilados nessas etapas de fiscalização.

Posteriormente, com o convênio mencionado com o Ministério do Meio Ambiente, houve destaque de recurso para realização do diagnóstico da gestão ambiental de 54 municípios da Bacia do São Francisco, que está sendo apresentado neste livro pela equipe da Floram Engenharia e Meio Ambiente. Nesse caso, foi possível ampliar a amostragem de consultas, visitar maior número de escolas, ampliar a quantidade de amostras de processos de licenciamento ambiental, caso o município esteja licenciando, apreciando inclusive o conteúdo deles.

A Importância da Fiscalização Ambiental: Potencialidades, Desafios e Perspectivas

Célio Costa Pinto

3.1 Princípio da responsabilidade ambiental

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, diz:

> 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.

O *caput* do art. 225 trata o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para *"todos"*, que significa incluir cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes em nosso país (art. 5º da CF de 1988).

A expressão "*meio ambiente ecologicamente equilibrado"* (art. 225, *caput*, CF de 1988) *versus "desenvolvimento econômico"* (art. 170, VI, CF de 1988), traz consigo a necessidade de conciliar um e outro, em que um "meio termo" deverá ser encontrado.

A qualidade de vida está intimamente vinculada ao meio ambiente equilibrado, sendo um direito fundamental, de interesse difuso, a ser alcançado pelo Poder Público e pela coletividade e protegido e usufruído por todos. Portanto, todos os cidadãos têm o direito e o dever de preservar os bens naturais por meio de instrumentos colocados à disposição pela Constituição Federal de 1988 e legislação infraconstitucional.

A Constituição Federal incumbiu ao Poder Público as tarefas abaixo elencadas. Tal regra deve ser combinada com os deveres comuns fixados no art. 23, VI e VII. Assim, União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem realizar as tarefas descritas nos incisos do §1º.

O art. 225, § 1º, arrola as medidas e providências que incumbem ao Poder Público tomar para assegurar a efetividade do direito reconhecido no *caput*, que são: impedir práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade. E aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado.

> V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco de vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

Controlar a produção e comercialização é exercer uma fiscalização efetiva dos recursos extraídos da natureza até a sua transformação em matéria-prima para outras indústrias ou para o consumo final.

3.2 Conceito de Fiscalização Ambiental

Ninguém gosta de ser fiscalizado. No entanto, todos são iguais perante a lei e devem estar sempre preparados para serem fiscalizados pelos órgãos constituídos.

Fiscalização Ambiental significa o controle e vigilância que o Poder Público deve exercer visando a proteger os bens ambientais das ações ilegais lesivas ao meio ambiente. É uma necessidade do Estado para fazer cumprir a legislação ambiental em benefício de toda a sociedade. Tem ainda o objetivo de manter a integridade do meio ambiente assegurando o uso racional dentro dos preceitos estipulados nas normas vigentes.

A fiscalização ambiental deverá ser acionada sempre que o interesse individual se sobrepuser ao interesse da sociedade (cometimento de infrações ambientais).

3.2.1 Competência comum dos entes da Federação

O art. 23 da CF de 1988 diz:

> É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [....]
> VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; [....]
> VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [....]
> Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A LC nº 140/2011 cumpriu essa lacuna de muitos anos da legislação brasileira e trouxe:

> Art. 17. [....]
> § 2o Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

> § 3o O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput."

A Orientação Jurídica Normativa 49/2013 da PFE/Ibama preceitua que:

> As atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais efetivamente licenciados/autorizados devem preferencialmente ser fiscalizados pelo órgão ambiental licenciador. Na hipótese de omissão do órgão licenciador ou seu desconhecimento de prática infracional, a competência comum, constitucionalmente estabelecida, há de ser respeitada, ficando qualquer órgão ambiental que constatar a prática de infração ambiental com a competência de lavrar o devido auto de infração. No entanto, o legislador estabeleceu um critério de prevalência dos atos sancionatórios do ente licenciador sobre os demais órgãos do Sisnama.

3.2.2 Poder de Polícia

3.2.2.1 Conceito de Poder de Polícia

Segundo artigo de Flávia Martins A. da Silva:

> O poder de polícia destina-se assegurar o bem-estar geral, impedindo, através de ordens, proibições e apreensões, o exercício antissocial dos direitos individuais, o uso abusivo da propriedade, ou a prática de atividades prejudiciais à coletividade. (SILVA)

A necessidade da criação de normas de conduta (Leis etc.) se tornou necessária quando o homem passou a viver em sociedade. O bem-estar da coletividade, o uso da liberdade e da propriedade passou a se vincular com a utilidade coletiva, para que não implicasse uma barreira à realização dos objetivos públicos. Portanto, foram condicionados os direitos individuais diretamente nas leis.

Para que a Administração Pública pudesse exercer suas funções, foi necessária a criação de diversos órgãos de fiscalização, sendo que um dos órgãos responsáveis pela adequação do direito individual ao interesse da coletividade se convencionou chamar de **poder de polícia** (do latim *politia* e do grego *politea*, ligada como o termo política, ao vocábulo *polis*).

Na Idade Média, o poder de polícia foi usado nesse sentido amplo, mas no século XI, retirou-se da noção de polícia o aspecto referente às relações internacionais e passou a ser exercido tal como é hoje considerado, contribuindo para fixar a raiz nascente da Idade Moderna.

No começo do século XVIII, polícia designa o total da atividade pública interna dando lugar à noção de Administração Pública. O sentido de "polícia" sofre influência das ideias da Revolução Francesa, da valorização dos direitos individuais e das concepções de Estado de direito e Estado liberal. "*Polícia passa a ser vista como uma parte das atividades da Administração, destinada a manter a ordem, a tranquilidade e a salubridade públicas*" (SILVA).

Aos poucos o vocábulo "polícia" deixou de ser usado isoladamente para designar essa parte da atividade da administração. Na França, surgiu primeira a expressão polícia administrativa em contraponto à polícia judiciária.

Já a expressão poder de polícia ingressou pela primeira vez na terminologia legal no caso Brown x Maryland, de 1827, julgamento da suprema corte norte-americana, cuja expressão fazia referência ao poder dos Estados-membros de editar leis limitadoras de direitos, em benefício do interesse coletivo.

A Constituição Federal de 1824, em seu art. 169, atribuiu a uma lei a disciplina das funções municipais das câmaras e a formação de suas posturas policiais; a lei de 1º de outubro de 1828 continha título denominado "Posturas Policiais". Sendo, assim, a partir desse momento, firmado no nosso ordenamento jurídico o uso da locução poder de polícia, para definir o poder da Administração de limitar o interesse particular.

Outras definições de Poder de Polícia:

> Poder de polícia é a faculdade discricionária do Estado de limitar a liberdade individual, ou coletiva, em prol do interesse público" (CRETELLA JÚNIOR, 2000, p.549).
> Poder de polícia é a faculdade de manter os interesses coletivos, de assegurar os direitos individuais feridos pelo exercício de direitos individuais de terceiros. O poder de polícia visa à proteção dos bens, dos direitos, da liberdade, da saúde, do bem-estar econômico. Constitui limitação à liberdade e os direitos essenciais do homem (CAVALCANTI, 1956, p. 07 *apud* MEDAUAR, 2000, p.390).

> O poder de polícia constitui limitação à liberdade individual, mas tem por fim assegurar esta própria liberdade e os direitos essenciais do homem (CAVALCANTI, 1956, p. 07 *apud* MEDAUAR, 2000, p.390).

O que as definições acima analisam é a faculdade que tem a Administração Pública de ditar e executar medidas restritivas do direito individual em benefício do bem-estar da coletividade e da preservação do próprio Estado, incluindo o meio ambiente. É esse poder inerente a toda a administração e se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados e dos Municípios.

O poder de Polícia Ambiental está amparado na Carta Magna de 1988, no art. 225, § 3º, *in verbis*:

> As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Segundo a OJN 49/2013/PFE/Ibama, o poder constituinte concedeu ao Poder Público o poder-dever de fiscalizar as condutas daqueles que se apresentem como potenciais ou efetivos poluidores, estabelecendo, como competência comum entre os entes federados, a proteção ao meio ambiente. Diante da competência comum, a atuação é conjugada entre várias entidades sem que o exercício de uma venha a excluir a competência da outra, estando União, Estados, Distrito Federal e Municípios autorizados a agir simultaneamente.

3.2.2.2 Características do Poder de Polícia

a) Autoexecutoriedade

É a possibilidade que tem o Poder Público de, utilizando os próprios meios, pôr em execução as suas decisões sem precisar recorrer previamente ao Poder Judiciário. Dessa forma, a Administração Pública pode tomar decisões que a dispensam da dependência de uma decisão judicial para impor uma obrigação ao administrado, evitando o perecimento dos valores sociais da Administração, resguardados através das medidas de polícia administrativa. Caso a decisão executória tenha sido adotada, existe a faculdade de utilizar a força pública para obrigar o administrado a cumprir sua decisão.

O Poder Público pode impor diretamente ao particular as sanções de polícia administrativa necessárias à contenção da atividade antissocial que ela queira obstar.

A decisão administrativa será imposta contra a concordância do particular, pois o Poder Público sempre busca o bem da sociedade. Se o particular quiser se opor, terá que recorrer ao Poder Judiciário.

b) Coercibilidade

Coercibilidade é a possibilidade de uso da força para combater aqueles que não observam as normas vigentes. É uma das medidas autoexecutórias da Administração Pública, indissociável dela. É ainda uma medida do poder de polícia dotada de uso da força.

c) Presunção de Legitimidade

Corresponde ao administrador público praticar atos administrativos sem ter que provar que os fatos que fundamentaram aquele ato realmente ocorreram. O particular sempre imagina que o ato administrativo foi praticado de acordo com a lei, segundo o princípio constitucional da Legalidade, em consonância com a busca dos interesses públicos.

Portanto, todo ato administrativo tem a seu favor a Presunção de Legitimidade e Veracidade, sendo esta relativa, admitindo-se prova em contrário, tornando o ônus da prova de responsabilidade do particular atingido que discordou daquele ato administrativo.

3.3 Procedimentos de Fiscalização Ambiental

Segundo o manual de fiscalização do Ibama, o papel do agente de fiscalização é fundamental na observância dos direitos do fiscalizado e dos deveres dele próprio como elo entre o órgão que representa.

O início da ação fiscalizatória depende da emissão da ordem de Fiscalização emitida pelo chefe designado pela autoridade competente do órgão de meio ambiente.

A origem da demanda pode ser de denúncia oferecida por cidadão interessado, por solicitação do Ministério Público, Decisão Judicial, Determinação Superior, iniciativa própria por dever de ofício rotineiro.

O agente de fiscalização ambiental tem a função de exercer o seu poder de polícia (discricionário) sem esquecer também do papel educador e disseminador de informações.

O órgão competente de meio ambiente deve possuir um regulamento interno de fiscalização (RIF) ao qual o agente fiscalizador deverá estar submetido em sua conduta profissional.

Ao iniciar os trabalhos, o agente fiscalizador deverá estar de posse de todo instrumental necessário, a começar pelo fardamento e carteira funcional que deverá ser apresentado ao fiscalizado. Também deverá portar GPS, máquina fotográfica, fita métrica, talonário de lavratura de termos de autuação (ou equipamento eletrônico correspondente).

Se constatada a ocorrência de infração e/ou crime ambiental, o agente fiscalizador deverá proceder à autuação do infrator observando: a) Levantamento de campo (medição da área ou cubagem da madeira ou contagem de espécimes); b) Lavratura de um termo para cada ilícito constatado; c) Se o infrator for Pessoa Jurídica, deverá lavrar o auto com a razão social da empresa. Se pessoa física, em nome e CPF do infrator; d) O auto de infração, o termo de apreensão e depósito e/ou embargo e interdição (se couber) e a relação de pessoas envolvidas podem ser lavrados fora do local da infração, principalmente em casos de risco da segurança dos agentes ou ausência de todas as informações necessárias, sendo posteriormente enviados pelo Correio com Aviso de Recebimento (AR).

Os bens apreendidos devem ficar em depósito próprio ou sob responsabilidade do órgão fiscalizador, podendo ser confiados a fiel depositário. Quando este último não for o próprio autuado, deve ser lavrado um termo de apreensão em nome do autuado e um termo de depósito em nome do fiel depositário.

Importante quantificar corretamente os bens apreendidos e atribuir valor a ele, exceto da fauna silvestre nativa.

As pessoas envolvidas na infração devem ser relacionadas em formulário próprio a fim de que seja apurada a responsabilidade de cada uma delas.

Outro ponto importante a constatar é a existência de testemunhas que deverão ser qualificadas em número mínimo de duas, certificadas em formulário próprio.

O autuado disporá de prazo para apresentar defesa ou pagar a multa com desconto. Será aberto processo administrativo dando-se amplo direito de defesa com acesso aos documentos nele inseridos.

O órgão ambiental competente julgará administrativamente o auto de infração e emitirá notificação ao autuado com informação sobre o resultado, concedendo-lhe novo prazo para interposição de recurso ou pagamento da multa com o desconto estipulado.

3.3.1 Órgão Ambiental Capacitado

Considera-se órgão ambiental capacitado aquele órgão público integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) que possua equipe técnica concursada e capacitada na matéria ambiental (licenciamento, fiscalização e/ou monitoramento ambiental). A atividade de fiscalização ambiental, que habilita o servidor público a exercer o poder de polícia, tem como requisito primordial a estabilidade do agente. Entende-se que apenas o servidor público estável (concursado) possa ser nomeado agente de fiscalização ambiental.

A LC n° 140/2011 estabelece:

> Art. 5º § único. Considera-se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, **aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados** em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas. (grifos nossos)

Ultrapassado este requisito, o órgão de fiscalização ambiental deve promover treinamento específico para o agente nomeado visando adotá-lo de instrumental técnico suficiente para o exercício do cargo. O órgão federal (Ibama), além de seguir este requisito, fornece curso de formação de agente ambiental federal com aulas teóricas e práticas, além de treinamento de tiro e expedição de porte de arma, pois se trata de atividade periculosa e de risco à vida dos agentes. O fardamento se impõe com todo o instrumental acessório inclusive armamento, colete balístico e viaturas de serviço com rádiocomunicação e rastreador.

O agente ambiental federal está submetido às regras do Regulamento Interno da Fiscalização – RIF, aprovado pela Portaria 11/2009, publicado no DOU de 12 de junho de 2009.

3.3.2 Infração Administrativa Ambiental

3.3.2.1 A Lei de Crimes Ambientais - Lei n° 9.605/1998

Essa lei se reveste de grande importância porque, a partir dela, no Brasil, o crime ambiental passou a ser tipificado impondo-se sanção penal e administrativa a quem o praticou. Foi prevista a perda dos instrumentos do crime ambiental, bem como a penalização de todos(as) envolvidos na prática lesiva, na medida da sua culpabilidade.

Crime ambiental é todo e qualquer dano causado aos elementos que compõem o ambiente: fauna, flora, recursos naturais e patrimônio cultural.

Com o surgimento da lei de crimes ambientais, a legislação ambiental, no que toca à proteção ao meio ambiente, foi centralizada. As penas passaram a ter uniformização e gradação adequadas e as infrações foram claramente definidas. A lei definiu a responsabilidade das pessoas jurídicas, diferentemente ao que ocorria no passado, permitindo que grandes empresas sejam responsabilizadas criminalmente pelos danos que seus empreendimentos possam causar à natureza. Matar animais continuou sendo crime, exceto para saciar a fome; o desmatamento não autorizado, os maus-tratos a animais, hoje são crimes que sujeitam o infrator a prisão.

Também são considerados crimes ambientais as condutas que ignoram normas ambientais, mesmo que não sejam causados danos ao meio ambiente. Como exemplo, cita-se o caso dos empreendimentos sem a devida licença ambiental.

No artigo "Entenda a Lei de Crimes Ambientais" está dito:

> As penas previstas pela Lei de Crimes Ambientais são aplicadas conforme a gravidade da infração: quanto mais reprovável a conduta, mais severa a punição. Ela pode ser privativa de liberdade, onde o sujeito condenado deverá cumprir sua pena em regime penitenciário; restritiva de direitos, quando for aplicada ao sujeito -- em substituição à prisão -- penalidades como a prestação de serviços à comunidade, interdição temporária de direitos, suspensão de atividades, prestação pecuniária e recolhimento domiciliar; ou multa.
>
> A pessoa jurídica infratora, uma empresa que viola um direito ambiental, não pode ter sua liberdade restringida da mesma forma que uma pessoa comum, mas é sujeita a penalizações. Neste caso, aplicam-se as penas de multa e/ou restritivas de direitos, que são: a suspensão parcial ou total das atividades; interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividade; a proibição de contratar com o Poder Público, bem como dele obter subsídios, subvenções ou doações. Também é possível a prestação de serviços à comunidade através de custeio de programas e de projetos ambientais; execução de obras de recuperação de áreas degradadas; contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

A lei de crimes ambientais (Lei n° 9.605/1998) caracteriza os crimes ambientais em cinco tipos diferentes:

1) **Contra a fauna (arts. 29 a 37):** Aqueles cometidos contra animais silvestres, nativos ou em rota migratória, tais como a caça, pesca, transporte e a comercialização sem autorização; os maus-tratos. Também inclui-se as agressões aos *habitats* naturais dos animais, como a modificação, danificação ou destruição de seu ninho, abrigo ou criadouro natural, introdução de espécimes animal estrangeiras no país sem a devida autorização, assim como a morte de espécimes devido à poluição.

2) **Contra a flora (arts. 38 a 53):** Destruição ou dano à vegetação de Áreas de Preservação Permanente, ou a Unidades de Conservação; provocar incêndio em mata ou floresta ou fabricar, vender, transportar ou soltar balões que possam provocá-lo em qualquer área; extração, corte, aquisição, venda, exposição para fins comerciais de madeira, lenha, carvão e outros produtos de origem vegetal sem a devida autorização ou em desacordo com esta; extrair de florestas de domínio público ou de preservação permanente pedra, areia, cal ou qualquer espécie de mineral; impedir ou dificultar a regeneração natural de qualquer forma de vegetação; destruir, danificar, lesar ou maltratar plantas de ornamentação de logradouros públicos ou em propriedade privada alheia; comercializar ou utilizar motosserras sem a devida autorização.

3) **Poluição e outros crimes ambientais (arts. 54 a 61):** Poluição acima dos limites estabelecidos por lei. Além desta, também é criminosa a poluição que provoque ou possa provocar danos à saúde humana, mortandade de animais e destruição significativa da flora. Assim como, aquela que torne locais impróprios para uso ou ocupação humana, a poluição hídrica que torne necessária a interrupção do abastecimento público e a não adoção de medidas preventivas em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível. Pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem autorização ou em desacordo com a obtida e a não recuperação da área explorada; a produção, processamento, embalagem, importação, exportação, comercialização, fornecimento, transporte, armazenamento, guarda, abandono ou uso de substâncias tóxicas, perigosas ou nocivas à saúde humana ou em desacordo com as leis; a operação de empreendimentos de potencial poluidor sem licença ambiental ou em desacordo com esta; também se encaixam nesta categoria de crime ambiental a disseminação de doenças, pragas ou espécies que possam causar dano à agricultura, à pecuária, à fauna, à flora e aos ecossistemas.

4) **Ordenamento urbano e o patrimônio cultural (arts. 62 a 65):** Ambiente é um conceito amplo, que não se limita aos elementos naturais (solo, ar, água, flora, fauna). O meio ambiente é a interação destes, com elementos artificiais, aqueles formados pelo espaço urbano construído e alterado pelo homem, e culturais que, juntos, propiciam um desenvolvimento equilibrado da vida. Assim, a violação da ordem urbana e/ou da cultura também configura um crime ambiental.

5) **Contra a administração ambiental (arts. 66 a 69):** Condutas que dificultam ou impedem que o Poder Público exerça a sua função fiscalizadora e protetora do meio ambiente, seja ela praticada por particulares ou por funcionários do próprio Poder Público. O funcionário público que fizer afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental também comete crime ambiental; ou aquele que concede licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público. Também comete crime ambiental a pessoa que deixar de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental, quando tem o dever legal ou contratual de fazê-la, ou que dificulta a ação fiscalizadora sobre o meio ambiente.

3.3.2.2 O Decreto nº 6.514/2008

Este decreto regulamentou a citada lei de crimes ambientais e trouxe maior agilidade aos procedimentos administrativos. São infrações administrativas quaisquer ações ou omissões que violem regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente. A lei de crimes ambientais disciplinou as infrações administrativas em seus arts. 70 a 76.

Na ação fiscalizatória, o agente de fiscalização, ao lavrar o auto de infração e de apreensão, indicará a multa prevista para a conduta, bem como, se for o caso, as demais sanções estabelecidas no decreto, pela análise da gravidade dos fatos, dos antecedentes, agravantes, atenuantes e situação econômica do infrator. A aplicação de sanções administrativas não impede a penalização por crimes ambientais, cuja comunicação deverá ser encaminhada ao Ministério Público.

Não apenas o Poder Público, mas qualquer cidadão(ã), ao tomar conhecimento de alguma infração ambiental, poderá encaminhar representação aos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Assim, a autoridade ambiental não terá escolha: uma vez ciente, deverá promover imediatamente a apuração da infração ambiental sob pena de corresponsabilidade.

3.3.2.3 LC nº 140/2011 – Interpretação do art. 17

> Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.
>
> § 1° Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o ***caput***, para efeito do exercício de seu poder de polícia.
>
> § 2° Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.
> § 3° O disposto no *caput* deste artigo não impede o exercício

pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o *caput*.

a) Atividades Licenciadas/Autorizadas

A Orientação Jurídica Normativa n° 49/2013 da PFE/Ibama preceitua que:

Os empreendimentos ou atividades licenciados/autorizados devem **preferencialmente** ser fiscalizados pelo órgão emissor da competente licença/autorização. Tal argumento justifica-se pelo fato de existirem melhores condições técnico-administrativas no órgão licenciador, inclusive o processo, estudos, justificativas de condicionante, relatórios de monitoramento e pessoas envolvidas com o empreendimento/atividade. Dessa forma, espera-se do órgão licenciador/fiscalizador o conhecimento pleno do ato autorizativo e do seu monitoramento contínuo. Assim, configura-se o princípio do licenciador-fiscalizador primário atribuindo ao órgão licenciador o dever primário de fiscalizar os empreendimentos/atividades cujo controle ambiental inicial foi exercido por ele. Este fato evita que outro ente do Sisnama interfira na discricionariedade administrativa do órgão originário. Portanto, diz-se fiscalizador primário objetivando ressaltar que essa competência não é exclusiva do ente licenciador. A LC n° 140/2011 apenas instituiu um sistema de prevalência, resguardando os casos de omissão ou mesmo o desconhecimento pelo órgão licenciador de prática infracional. Recomenda-se atenção para a comunicação ao Ministério Público, tanto da lavratura dos termos de fiscalização como do seu possível cancelamento em função da atuação do órgão licenciador.

b) Atividades não licenciadas, mas licenciáveis

Nos casos em que o Empreendimento/Atividade deveria possuir licença ambiental e não possua, contrariando a norma legal, constituindo-se na mais corriqueira das situações, inexiste norma legal que a regulamente. Assim, não há regra de prevalência neste caso. Caso exista duplicidade de autuação, o critério temporal pode ser usado justificando-se a prevalência do auto primeiramente lavrado, obedecendo-se aos princípios da eficiência e economia processual. Assim, mesmo sobrevindo ato fiscalizatório de órgão competente para licenciar a atividade/empreendimento, este não prevalecerá sobre o auto anteriormente

(primeiramente) lavrado, além de não poder obstar o andamento do respectivo processo administrativo. Caso a Atividade /Empreendimento busque sua regularização perante o órgão licenciador competente, a expedição da licença não impede o andamento do processo sancionatório no órgão supletivo, pois o fato gerador foi anterior à sua expedição, a não ser para efeito de suspensão de eventual Termo de Embargo/Interdição.

c) Atividades não licenciáveis

Aquelas Atividades/Empreendimentos que não são passíveis de licenciamento ambiental, seja por desnecessidade ou por ilegalidade da atividade exercida, uma vez que esta não poderá ser objeto de licença/Autorização, ou seja, constitui-se numa ação proibida, são pouco corriqueiras, mas se apresentam na realidade prática. Lendo-se o art. 17 da LC n° 140/2011, percebe-se também que não existe regulamentação para tais situações em relação à competência fiscalizatória. O *caput* do art. 17 fala em *"atividade licenciada ou autorizada",* nada estabelecendo sobre a atribuição legal para fiscalizar atividades não licenciáveis. Portanto, entende-se que prevalece sem restrições a competência comum prevista na CF de 1988, estando o campo de atuação dos órgãos fiscalizadores do Sisnama conjugado de igual forma, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência da outra. Com a fiscalização, busca-se muitas vezes cessar o dano ambiental que se encontra em curso, de forma célere e urgente, ampliando-se a ação dos órgãos competentes.

Em resumo, o ideal é que cada órgão ambiental, devidamente capacitado e estruturado, atue com foco nas suas atribuições e fiscalize as atividades/empreendimentos cuja atribuição para licenciar seja sua, de acordo com os incisos XIII dos arts. 7º, 8º e 9º da Lei Complementar nº 140/2011.

3.4 Sistema de Informações Ambientais e as dificuldades advindas da falta de compartilhamento de informações entre os entes da Federação

A Política Nacional de Meio Ambiente prevê, no inciso VII do art. 9º (Lei nº 6.938/1981), o Sistema Nacional de Informação sobre o Meio Ambiente (SINIMA), como um dos seus instrumentos. O referido sistema é considerado como a plataforma conceitual baseada na integração e compartilhamento de informações entre os diversos sistemas existentes ou a construir no âmbito do Sisnama, conforme Portaria n° MMA 160/2009.

O Sinima é o instrumento responsável pela gestão da informação no âmbito do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo.

Como desafio ainda se encontra a necessidade de compartilhamento das informações ambientais entre os órgãos do Sisnama.

Para a fiscalização, a falta de compartilhamento das informações ambientais é muito prejudicial, uma vez que o planejamento das operações não conta com o esforço dispensado nas operações anteriores. Assim, os fiscais de um determinado órgão ambiental (Estadual ou Municipal) não direcionam os parcos recursos que dispõem para garantir alvos a serem fiscalizados/monitorados com maior potencial para a prática de infração.

Necessário se faz registrar os autos de infração lavrados pelos órgãos de fiscalização ambiental do Sisnama, especialmente os embargos e bens apreendidos. O Ibama já registra em sistema próprio seus autos de infração lavrados (SICAFI) e disponibiliza em seu portal eletrônico as áreas embargadas. Um facilitador é o uso do auto de infração eletrônico que sincroniza as informações armazenadas no equipamento denominado PDA ao sistema SICAFI através de acesso à internet. Com isso se ganha em eficiência devido ao ganho de tempo para disponibilização das informações no sistema e abertura do processo apuratório.

3.5 Desafios da Fiscalização Ambiental

Os desafios da fiscalização ambiental se confundem com o grande desafio da gestão ambiental brasileira. Instrumento de comando e controle da Política Nacional de Meio Ambiente, a fiscalização ambiental tem carência de todo o tipo. Recursos humanos pouco capacitados, logística de locomoção deficiente, inexistência de equipamentos de proteção, poucos recursos financeiros para deslocamento, baixo acesso a instrumentos tecnológicos, ausência de sistema de informações, não priorização para trabalhos de inteligência etc.

Na cultura hegemônica brasileira, o cidadão ou empresas não gostam de ser fiscalizados, e quase nunca estão preparados para uma abordagem. Mesmo que seja extremamente técnica, a fiscalização ambiental muitas vezes é usada pelo cidadão visando a atingir outros interesses como brigas de vizinhos ao invés da consciência da proteção do meio ambiente.

Muitas denúncias são registradas nos órgãos ambientais como retaliação a pessoas ou empresas; detectado algum ilícito apontado, deverá ser verificado e possivelmente punido. No entanto, em outros casos, cidadãos procuram os órgãos ambientais buscando atendimento a algo que se confunde com uma infração ou crime ambiental, mas que não está capitulado na legislação, a exemplo de discussões políticas e de prevenção ou até de caráter meramente discordante do que permite a própria legislação, tentando ainda mudar a esfera de competência para atuação de um ente para outro do Sisnama.

Portanto, as ouvidorias devem fazer uma triagem dos registros de denúncias e buscar elementos que caracterizem as infrações/crimes visando ao deslocamento de uma equipe de fiscalização nos casos realmente comprovados ou de indícios muito forte. Mas um dos maiores desafios da fiscalização ambiental é, certamente, fazer funcionar uma rede de órgãos de fiscalização do Sisnama em diferentes escalas ou temas.

Se os municípios fizerem sua parte na repressão aos crimes ambientais praticados nas cidades tais como: comércio ilegal de fauna, poluição, desmatamento, circulação de resíduos ou produtos perigosos, obras/empreendimentos sem licença ambiental e/ou em APP, bem como fiscalizarem os empreendimentos por eles licenciados, será um grande avanço para garantir maior sustentabilidade ao meio ambiente e cumprimento da legislação ambiental.

Portanto, a fiscalização ambiental ainda carece de muitos investimentos para atingir a condição ideal de trabalho visando a proteger os bens ambientais do nosso país e, consequentemente, a saúde e o bem-estar da população.

3.6 Potencialidades da Fiscalização Ambiental

O potencial de crescimento é muito grande considerando que os órgãos do Sisnama não possuem estrutura adequada como dito acima. No entanto, se alcançada a condição ideal de trabalho, a fiscalização ambiental possui um grande potencial pedagógico para mudar a cultura brasileira de prática de infrações e crimes ambientais, pois a presença das equipes em campo no atendimento rápido a denúncias, utilizando equipamentos tecnológicos modernos, poderá dar visibilidade a uma prática muitas vezes considerada de pequeno potencial ofensivo, punida com penas muito leves.

Ainda não foi alcançado pela fiscalização todo o universo de infratores, sendo mais fácil a punição a pequenos infratores que não dispõem de recursos para se defenderem através de escritórios especializados de advocacia. Precisa-se fazer justiça ambiental no Brasil, mapeando grandes temas de repercussão nacional, regional e local para priorizar a fiscalização ambiental, enfrentando o *lobby* de alguns setores mais organizados.

Na esfera Federal, o Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental – PNAPA, elaborado pelo Ibama, se propõe a equacionar as grandes demandas regionais do país para melhor utilização do orçamento da Autarquia Federal, tais como: Combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica e Caatinga, Programa de Fiscalização Preventiva Integrada – FPI na Bahia e Alagoas, Auditagens do Documento de Origem Florestal – DOF, Produção e transporte ilegal de carvão e produtos florestais não madeireiros, tráfico de animais silvestres, Auditagens do SISPASS, Transporte de produtos perigosos, Biopirataria, períodos de defeso de espécies aquáticas, Cadastro Técnico Federal, etc, além de verificar e direcionar denúncias de infrações e crimes ambientais de atividades licenciáveis por outros entes do Sisnama para a devida apuração tomando as medidas acautelatórias quando necessário.

O PNAPA 2015 continha 40 (quarenta) operações planejadas para o território baiano a serem executadas pelos cerca de 66 (sessenta e seis) fiscais do Ibama que atuam no Estado e os órgãos parceiros, incluindo a FPI. Em 2014, foram emitidos um total de 350 (trezentos e cinquenta) autos de infração já utilizando o equipamento eletrônico PDA. O total de multas alcançou cerca de R$ 18.000.000,00 (dezoito milhões de reais).

Referências

BRASIL. Ibama. **Manual de Fiscalização do Ibama**, 2002.

_____. Ibama. **Lei da Vida**, 2011.

_____. Ibama. **Orientação Jurídica Normativa - OJN 49/2013/PFE/IBAMA**. Disponível em: <https://www.algosobre.com.br/direito-administrativo/ato-administrativo-presuncao-de-legitimidade-imperatividade-e-autoexecutoriedade.html>. Acesso em: 20 nov. 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

O Eco. **Entenda a Lei de Crimes Ambientais**. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/ dicionario-ambiental/28289-entenda-a-lei-de-crimes-ambientais>. Acesso em 20 nov. 2015.

SILVA, Flávia Martins André da. **O Poder de Polícia**. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2634/O-poder-de-policia>. acesso em 05 out. 2015.

O Licenciamento Ambiental como Instrumento de Proteção Ambiental

Maria Betânia Figueiredo Silva

3.7 Introdução

Passados mais de 35 anos da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA (BRASIL, 1981), é interessante questionar quais instrumentos de proteção ambiental efetivamente foram implementados e fazem parte da cultura de controle e gestão ambiental no Brasil. A resposta a esta pergunta claramente se inicia com o Sistema de Licenciamento Ambiental e isso se reflete na estruturação dos órgãos ambientais em todos os estados brasileiros, na ampla quantidade de normas relacionadas ao licenciamento, gestão e controle e na definição das competências da União, estados e municípios no processo de licenciamento.

Frente aos outros instrumentos da PNMA como o zoneamento ambiental; o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; os instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros, é evidente que os demais instrumentos, que sofreram uma implementação mais estruturada, são aqueles que sustentam diretamente o Licenciamento Ambiental tais como: a avaliação de impactos ambientais, o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental.

O licenciamento ambiental foi criado para que não se repetissem erros do passado, quando, por vezes, os interesses individuais, de governos ou corporações prevaleciam em detrimento da sociedade, destacadamente daqueles menos favorecidos e do meio ambiente equilibrado - direito coletivo - resultando, muitas vezes, em desastres socioambientais como, por exemplo, as hidroelétricas de Balbina, no Amazonas e de Samuel, em Rondônia (ASIBAMA, 2016).

O licenciamento ambiental está em crise: muitas críticas, algumas válidas outras que decorrem de um modelo de desenvolvimento econômico equivocado. Dentre as críticas estão os estudos extensos, de baixa qualidade e focados no diagnóstico; condicionantes desvinculadas da realidade socioambiental e do empreendimento; falta de marco regulatório para as questões sociais e condicionantes que extrapolam as obrigações do empreendedor; não incorporação das externalidades relevantes, multiplicidade de atores com poder discricionário; postergação de estudos; frequente judicialização dos processos; medo dos analistas ambientais de responderem a processo criminal; ausência de Avaliação Ambiental Estratégica; ausência de dados e informações ambientais sistematizadas; falta de estrutura e pessoal nos órgãos ambientais; excesso de burocracia e gestão arcaica (MATOS, 2016).

Algumas dessas críticas advêm de uma percepção totalmente equivocada dos dirigentes políticos de que, para se gerir os instrumentos de gestão ambiental de forma competente, basta avaliar a efetividade do licenciamento ambiental, restringindo-se a verificar se foram emitidas muitas licenças e se essas foram feitas com rapidez. Tal cenário tem tido como consequência uma simplificação perigosa do procedimento do licenciamento, que termina por perder a sua finalidade.

Frente a essa situação, é importante não fechar os olhos ao debate da reestruturação dos sistemas de controle ambiental, no qual o licenciamento ambiental é certamente o ponto mais atacado. A discussão deve levar em consideração de que as pretensas falhas do licenciamento ambiental são essencialmente falhas na gestão e aplicação dele e não de seu modelo.

Neste contexto, este capítulo apresenta brevemente alguns temas básicos do licenciamento ambiental e aponta ações, programas e atos do licenciamento que evoluíram grandemente e contribuem efetivamente para a proteção ambiental.

3.8 O conceito de Licenciamento Ambiental e a diferença para a Licença Ambiental, Princípio da prevenção, Princípio da Intervenção Obrigatória do Estado e o Poder de Polícia do Estado

O texto dado pela Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (BRASIL, 1981), Resolução Conama n° 237/1997 (BRASIL, 1997) e ratificado pela LC n° 140/2011 (BRASIL, 2011) conceitua o Licenciamento Ambiental como 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.

O Licenciamento Ambiental é um instrumento da PNMA que viabiliza a avaliação dos processos tecnológicos de empreendimentos e seus impactos. Esta avaliação visa a analisar a viabilidade ambiental de localização, implantação e operação de um empreendimento, caso viável, a adoção de medidas de controle e monitoramento de impactos, estabelecimento de critérios e normas para conservação, preservação, defesa e melhoria da qualidade ambiental, garantindo a sustentabilidade e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com relação aos fundamentos do licenciamento ambiental, cabe destacar os seguintes conceitos com ênfase para a compatibilização do crescimento econômico com a manutenção da qualidade ambiental. Trata-se de um instrumento de

tomada de decisão, fundamentada pela aplicação de outros instrumentos, conforme o caso, como a avaliação de impacto ambiental, os parâmetros de qualidade ambiental e outros instrumentos e requisitos legais. (MONTANO; SOUZA, 2008). O modelo proposto pelo licenciamento procura coadunar os aspectos ambiental, econômico e social, o qual é chamado de desenvolvimento sustentável.

A busca pelo desenvolvimento sustentável implica a intervenção estatal no domínio econômico, de modo que os princípios da livre-iniciativa, da autonomia privada e da proteção à propriedade passam a ser restringidos pelo exercício do poder de polícia amparado pela necessidade de manutenção de um meio ambiente equilibrado (MAGALHÃES; VASCONCELOS, 2010).

Dentre as atividades inerentes ao Poder de Polícia, expressas no art. 23, VI, da CF de 1988 (BRASIL, 1988), estão os processos de licenciamento ambiental e de autorizações e a fiscalização ambiental.

Neste sentido, alguns princípios do direito ambiental são fortemente aplicados nas etapas de tomada de decisão que envolvem o licenciamento ambiental, dentre eles: i) O Princípio da Precaução; ii) o Princípio da Prevenção; e o iii) Princípio da Intervenção Obrigatória do Estado.

De acordo com Setzer (2007), no Brasil é ainda precária a compreensão do que o princípio da precaução é, ou mesmo do que ele não é. Os tribunais confundem precaução e prevenção; o princípio da precaução é usado como sinônimo de uma obrigação geral de preservar o meio ambiente ou como justificativa para abstenções.

De forma superficial, a novidade desse princípio está "na emergência de um debate público sobre a saúde, em razão da perda da confiança dos cidadãos face à capacidade da autoridade pública de garantir a saúde com os meios e conhecimentos disponíveis" (NAIM-GESBERT, 1999, p. 557).

Considerando essa falta de confiança, essa Sociedade do Risco (BECK,1992)[15], o Princípio da Precaução pode ser apresentado como a recomendação de que, frente à possibilidade de uma atividade ocasional um dano ambiental grave e irreversível, a incerteza sobre a magnitude do impacto ou sobre a relação de causalidade entre a atividade e o perigo que poderá se caracterizar, não dispense a adoção de medidas que visem a evitar o dano, mesmo que essa medida signifique não realizar a atividade.

---

15 Ulrich Beck passou a ser um dos teóricos sociais mais destacados do presente depois da publicação de *Risk Society* (em alemão em 1986 e em inglês em 1992). O argumento central desse livro é que a sociedade industrial, caracterizada pela produção e distribuição de bens, foi deslocada pela sociedade de risco, na qual a distribuição dos riscos não corresponde às diferenças sociais, econômicas e geográficas da típica primeira modernidade. O desenvolvimento da ciência e da técnica não poderiam mais dar conta da predição e controle dos riscos que contribuíram decisivamente para criar e que geram consequências de alta gravidade para a saúde humana e para o meio ambiente, desconhecidas a longo prazo e que, quando descobertas, tendem a ser irreversíveis.

O Princípio da Prevenção, por sua vez, é o fundamento corrente das autorizações e licenças que normalmente são requeridas. A prevenção busca cuidar de riscos probabilísticos (risco de dano potencial), conhecido e bem estabelecido na literatura científica, possível de ser mensurado, para o qual existem medidas que visem, para a sua evitação, mitigação, monitoramento e controle.

O Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, por sua vez, está inscrito no item 17 da Declaração de Estocolmo de 1972 e no art. 227, *caput*, da CF de 1988 e decorre da natureza indisponível do meio ambiente. Esses dispositivos declaram o dever de o Poder Público atuar na defesa do meio ambiente, sendo atribuição do estado criar medidas e instrumentos para alcançar tal fim (MIRRA, 1996).

Ao Estado é obrigatório o dever de promover a preservação da qualidade ambiental, exigindo-se ao Poder Público o exercício efetivo das competências ambientais que lhe foram outorgadas dentro dos limites legais.

Considerando que a Constituição Federal delega de forma subsidiária, ou seja, não exclusiva, aos três entes da federação (União, Estados e Municípios), esse aspecto ganha relevância significativa, uma vez que é possível exigir, coativamente até, e inclusive pela via judicial, de todos os entes federados o cumprimento efetivo de suas tarefas na proteção do meio ambiente.

3.9 Modalidades de Licença Ambiental e Autorização Ambiental

3.9.1 Modalidades de Licença Ambiental

A resolução Conama n° 237/1997 estabelece, em seu art. 14, algumas modalidades de licença ambiental que geralmente são compatibilizadas com as etapas de planejamento (LP), implantação (LI) e operação (LO) do Empreendimento. Vale destacar que o art. 12 da referida resolução, em seus parágrafos primeiro e segundo, define a possibilidade de serem estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental (aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente), além da possibilidade de o processo de licenciamento ambiental ocorrer em uma única etapa 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.

A Licença Prévia é a primeira etapa do licenciamento, e considerada a mais relevante das licenças. É nela que o órgão licenciador avalia a localização e a concepção do empreendimento, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos para as próximas fases.

A LP funciona como um alicerce para a edificação de todo o empreendimento. Nesta etapa, são definidos todos os aspectos referentes ao controle ambiental da empresa, analisadas as alternativas locacionais, de projeto ou tecnologia. De início o órgão licenciador determina, se a área sugerida para a instalação da empresa é tecnicamente adequada após análise de informações vindas dos diagnostico ambiental, do zoneamento ambiental (quando houver) e dos mapas de restrição ambiental, consultas ás comunidades afetadas e outras instituições.

Para os empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio é nessa etapa que é elaborado o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA).

A Licença de Instalação – LI – ocorre após a Licença Prévia. Uma vez detalhado e aprovado o projeto inicial e definidas as medidas de proteção ambiental, deve ser requerida a Licença de Instalação (LI), cuja concessão autoriza o início da construção do empreendimento e a instalação dos equipamentos. A execução do projeto deve ser feita conforme o modelo apresentado. Qualquer alteração na planta ou nos sistemas instalados, sejam essas mais ou menos impactantes devem ser formalmente enviadas ao órgão licenciador para avaliação quanto aos impactos, técnicas de mitigação, medidas de monitoramento e controle e analise da capacidade de suporte do meio de receber os impactos dessa alteração.

A Licença de Operação autoriza o funcionamento do empreendimento. Essa deve ser requerida quando a empresa estiver edificada e após a verificação da eficácia das medidas de controle ambiental estabelecidas nas condicionantes das licenças anteriores. Nas restrições da LO, estão determinados os métodos de controle e as condições de operação.

Para o Estado da Bahia A Lei 10.431/2006 apresenta em seu art. 45 outras modalidades de licença ambiental, a saber:

a) Licença Prévia de Operação (LPO): concedida, a título precário, válida por 180 (cento e oitenta) dias, para empreendimentos e atividades quando necessária a avaliação da eficiência das medidas adotadas pela atividade na fase inicial de operação. Assim, caso não seja possível avaliar adequadamente o controle ambiental sem o funcionamento do empreendimento, é fornecida a LPO a título provisório (uma

vez que possível prazo definido e curto e não é passível de renovação). Neste caso o empreendimento passa a operar, e se confirmado a eficiência dos sistemas de controle, por meio de uma avaliação com critérios técnicos previamente definidos e relacionados aos impactos dos empreendimentos, será fornecida a LO.

b) Licença de Alteração (LA): concedida para a ampliação ou modificação de empreendimento, atividade ou processo regularmente existente. Esta é uma Licença que deve ser analisada com critério pelo técnico ou equipe responsável pelo licenciamento, uma vez que, caso a modificação seja tão significativa que caracterize um outro empreendimento, de porte e potencial de impacto distinto, é bastante recomendável o encerramento do processo de licenciamento e a abertura de um novo processo desde suas fases iniciais.

c) LOA: Uma Licença não muito divulgada é a Licença de Operação da Alteração (LOA), geralmente concedida para a etapa de operação de um empreendimento que anteriormente passou por um processo de Licença de Alteração (LA), na prática trata-se de uma Licença de Operação.

d) Licença de Regularização (LR): concedida para regularização de atividades ou empreendimentos em instalação ou funcionamento, mediante a apresentação de estudos de viabilidade e comprovação da recuperação e/ou compensação ambiental de seu passivo, caso não haja risco à saúde da população e dos trabalhadores do empreendimento. Não possui previsão na legislação federal e parece ser mais comum como atuação do órgão ambiental do Estado da Bahia, após a verificação por parte da fiscalização ambiental de um empreendimento operando ou se instalando sem licença ambiental ou com a licença ambiental inadequada ao porte e potencial poluidor informado na licença disponível para o empreendimento. Ressalta-se que, caso o impacto do empreendimento não seja passível de ser mitigado, e/ou a atividade seja insustentável, pode ser negada a licença do empreendimento. Ressalta-se que essa licença de regularização é objeto de Ação Indireta de Constitucionalidade (ADIN) por parte da Procuradoria-Geral da República.

e) Licença Unificada: E por último, mas muito significativa por representar a maior parte das Licenças Ambientais, a Licença Unificada. Essa licença constitui o objeto de trabalho da maioria dos técnicos em licenciamento ambiental e está prevista a partir da prerrogativa apresentada no art. 12 da Resolução Conama n° 237/1997, apresentada como procedimento simplificado, onde se incorporam, em uma única, as várias etapas do empreendimento (localização, implantação e operação).

A definição de quais processos são passíveis de Licença Unificada é feita por essa mesma resolução no parágrafo segundo do art. 12, o qual estabelece que poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos.

Esse mesmo parágrafo é complementado estabelecendo a prerrogativa de que para empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental 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, poderá ser fornecida uma Licença Unificada de forma conjunta, a Licença Conjunta.

Na legislação do Estado da Bahia, o art. 45 da Lei nº 10.431/2006 (BAHIA, 2006) estabelece a possibilidade de Licença na forma conjunta para empreendimentos similares, vizinhos ou integrantes de polos 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.

Desse modo, para o Estado da Bahia, tendo como base o Decreto nº 14.024/2012 (BAHIA, 2012), ao se excluir as Licenças por Adesão e Compromisso (LAC), os procedimentos que ocorrem em várias etapas e são antecedidos do Estudo Ambiental para atividades de Médio Impacto e aqueles empreendimentos passíveis de EIA/RIMA, as demais licenças ambientais serão caracterizadas como Licenças Unificadas.

Um ponto importante a ser enfatizado para quaisquer tipos de licença ambiental é que essas possuem prazos definidos, geralmente estabelecidos de acordo com o cronograma do empreendimento em suas diversas etapas e cujos limites máximos estão estabelecidos no art. 18 da Resolução CONAMA nº 237/1997.

3.9.2 A Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC)

Inserida na Política Estadual de Meio Ambiente por meio da Lei nº 12.377/2011 (BAHIA,2011), a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC) é concedida eletronicamente para atividades ou empreendimentos em que o licenciamento ambiental seja realizado por declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e pré-condições estabelecidos pelo órgão licenciador, para empreendimentos ou atividades de baixo e médio potenciais poluidores, nas seguintes situações:

a) em que se conheçam previamente seus impactos ambientais;

b) em que se conheçam com detalhamento suficiente as características de uma dada região e seja possível estabelecer os requisitos de instalação e funcionamento de atividades ou empreendimentos, sem necessidade de novos estudos;

c) as atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo LAC serão definidos por resolução do CEPRAM.

Essa licença é alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) por parte da Procuradoria-Geral da República (PGR) que argumenta que o instituto da LAC criou uma forma de "autorregulação ambiental", à margem da imposição

constitucional que determina a supervisão estadual sobre as atividades potencialmente poluidoras. Segundo a PGR, neste caso, a atuação do Poder Público é substituída por mera declaração de adesão e compromisso do empreendedor, sem qualquer controle efetivo do órgão ambiental, mesmo que se trate de empreendimentos com potencial poluidor.

Rocha (2012), ao analisar a LAC sob seu aspecto legal, considera que essa licença age contrariamente aos princípios básicos do direito ambiental aplicados ao licenciamento ambiental; os princípios da precaução, da prevenção, da obrigatoriedade da intervenção estatal e do desenvolvimento sustentável. A autora também afirma que, ao ser instituída, a LAC também contraia o princípio da vedação ao retrocesso normativo ambiental, princípio fundamental da Constituição Federal de 1988.

O autolicenciamento é apresentado tanto por Rocha (2012), quanto pela PGR em sua ADIN, como inconstitucional, à margem da imposição constitucional que determina a supervisão estadual sobre as atividades potencialmente poluidoras e que estabelece como competência da União a fixação de regras gerais sobre a proteção do meio ambiente.

Enfatiza-se que essa modalidade de Licença pode ser aplicada às atividades reconhecidamente de potencial poluidor significativo e que deveriam ser objeto de controle prévio por parte dos órgãos ambientais competentes; tais como: posto de combustível, frigoríficos e fabricação de artefatos de borracha e plástico, o que certamente vai de encontro a qualquer premissa de boa administração pública voltadas à: sustentabilidade, manutenção de serviços e processos ecossistêmicos, gestão adequada de riscos ambientais e sócias e proteção da biodiversidade. No Estado da Bahia, a LAC está sendo concedida a postos de combustíveis e estações "Rádio Base".

3.9.3 Autorização Ambiental

Enquanto uma Licença Ambiental é um ato unilateral (concedido pelo órgão competente), vinculado ao cumprimento de pressupostos legais (*e.g* apresentação de estudos, cumprimento de condicionantes e outros), de caráter precário (passível de ser revogado apenas se não cumpridas suas condições ou no caso de interesse público justificado), a Autorização Ambiental possui também um caráter unilateral, precária (pode ser revogada a qualquer momento pela administração pública), mas seu ato de concessão e revogação é discricionário.

Pelo texto legal, a Lei nº 10.431/2006, que estabelece a política de Meio Ambiente do Estado da Bahia, define, em seu art. 48, a Autorização Ambiental

como o ato administrativo por meio do qual o órgão ambiental competente permite a realização ou operação de empreendimentos e atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário, execução de obras que não resultem em instalações permanentes, bem como aquelas que possibilitem a melhoria ambiental. As atividades que possam promover melhoria ambiental serão previstas em regulamento.

A única ressalva, dada em parágrafo único dessa lei, que implica conceder uma Autorização Ambiental para instalações permanentes, são os casos de requalificação de áreas urbanas subnormais. O Decreto Estadual n° 14.024/2012 estabelece, contudo, em seu art. 155, parágrafo 2º, que caberá ao órgão ambiental licenciador definir os casos de obras de caráter permanente, que promovam a melhoria ambiental, passíveis de Autorização Ambiental.

De acordo com a referida lei, as principais atividades que dependem de autorização ambiental prévia são: a supressão de vegetação nativa; a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos e culturais ou da exploração da imagem de Unidade de Conservação do Estado, o aproveitamento de material lenhoso proveniente de árvores mortas ou caídas por processos naturais e a transferência do Crédito de Volume Florestal.

3.9.4 Viabilidade Ambiental

O conceito de viabilidade ambiental pode por vezes parecer confuso, porque é comum o utilizarmos em um estudo denominado "estudo de viabilidade ambiental", o qual incorpora os estudos de análise de risco ambiental. Não trataremos disso neste tópico, mas, sim do conceito mais amplo de viabilidade ambiental no Licenciamento Ambiental.

A decisão acerca da viabilidade ambiental de um empreendimento constitui em si a razão primária do licenciamento ambiental, principalmente no que diz respeito às licenças que ocorrem em uma única etapa e no caso dos procedimentos de licenciamento em diversas etapas, na primeira licença, a Licença Prévia.

Essa decisão deve ser tomada pelo técnico ou equipe técnica que analisa os estudos e informações disponíveis sobre o empreendimento, o meio em que ele pretende se localizar e operar nos mais diversos aspectos, suas tecnologias de mitigação e controle de impactos, os aspectos socioculturais, as interações sinérgicas com empreendimentos diversos ou da mesma categoria instalados, as tendências socioeconômicas da região, os aspectos culturais e outros.

Certamente é uma decisão bastante complexa que envolve bem mais a consulta a um banco de dados sobre impactos, envolve a *expertise* da equipe técnica e a disponibilidade de informações sobre o meio.

No contexto do desenvolvimento sustentável, as decisões sobre a viabilidade ambiental do empreendimento envolvem analisar a capacidade de suporte do meio e incorporar os impactos que serão ocasionados pelo empreendimento objeto de licenciamento.

Para empreendimento de pequeno e médio portes e baixo potencial de impacto, além de seus aspectos ambientais, é necessário analisar questões relativas à cumulatividade de impactos semelhantes na mesma região, seja devido à utilizada dos recursos ambientais, seja devido ao tipo de emissão e a diversas interações que podem ocorrer em virtude da implantação do empreendimento.

No caso de um empreendimento que lance uma quantidade de matéria orgânica em um determinado corpo hídrico, deve-se observar se esse valor de emissão não extrapola a capacidade de suporte do meio seja devido ao próprio corpo de sua capacidade de autodepuração, seja devido ao fato de existirem outras fontes de lançamento de matéria orgânica neste corpo hídrico que, somadas, ultrapassam a capacidade de suporte dele.

Extrapolando esse exemplo simples para empreendimentos de grande ou excepcional porte, ou de impacto significativo, e se adicionando o conceito de sinergia de impacto, onde aspectos ambientais diversos podem interagir gerando impactos potenciais mais significativos que a soma dos impactos, torna-se evidente a importância dos estudos de licenciamento ambiental na sustentabilidade.

Um aspecto relacionado à viabilidade ambiental que merece ser destacado em empreendimentos que envolvem licenciamento em várias etapas é a de ser, na Licença Prévia, que se toma a decisão técnica sobre a viabilidade do empreendimento, o que torna esse termo, Licença Prévia, ainda mais perigoso para aqueles que não compreendem com alguma profundidade o processo de licenciamento ambiental.

Esse engano é por vezes evidente quando empresários ou políticos aventam a justificativa de que o órgão ambiental está apenas fornecendo uma Licença Prévia (no sentido de provisória ou pouco abrangente) informando que existem ainda outras muitas etapas do licenciamento ambiental.

De fato, ocorre que a definição da localização de um empreendimento é uma das principais decisões que determinará a magnitude e a importância de grande parte dos impactos ambientais negativos resultantes de sua instalação e operação.

Assim, a noção de Licença Prévia como algo preliminar é uma ideia bastante perniciosa, uma vez que as demais licenças, a Licença de Implantação e Operação são muito menos decisivas que a Licença Prévia, essa sim responde o que interessa: o empreendimento pode ou não se instalar e operar neste local?

3.10 Repartição de Competências entre a União, Estados e Municípios para realização do Licenciamento Ambiental

Uma das primeiras questões a serem respondidas quando se trata de licenciar um empreendimento ou atividade é definir a qual órgão ambiental cabe a competência para licenciar. A delimitação da competência para a realização do licenciamento ambiental é primeiramente estabelecida na Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981) em seu art. 17 ao restringir apenas aos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) a competência para realização do licenciamento ambiental.

Com relação aos critérios para a repartição da competência para licenciar, é possível observar que o art. 10 da Lei da PNMA estabelece o licenciamento como um mecanismo fundamentalmente desempenhado pelo órgão estadual de meio ambiente, podendo ser exercido pelo Ibama em caráter supletivo, ou no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

A abrangência do impacto como critério de definição de competência está prevista na Resolução Conama n° 237/1997. Outros pontos relevantes estabelecidos por essa resolução são a previsão da competência municipal e o nível único de licenciamento ambiental.

Com a LC n° 140/2011, houve uma modificação significativa de concepção relativa à competência para licenciar, pois a partir dela os critérios são definidos quanto à localização do empreendimento. Anteriormente, com critério de abrangência do impacto, havia maior subjetividade ao tentar se definir no início do licenciamento, com tão pouco conhecimento, a abrangência de um impacto ambiental ainda não estudado.

Assim, a LC n° 140/2011, ao estabelecer o critério de localização para os licenciamentos ambientais da União, apresenta critérios bem mais objetivos e de fácil classificação. Como consequência, empreendimentos de pequeno porte e de baixo impacto ambiental que porventura se enquadrem nos critérios de localização em tese teriam a atribuição de licenciamento como responsabilidade a União (*e.g* o Ibama). Do ponto de vista prático, nesses casos, a união tem delegado a competência para licenciar aos outros aos órgãos do SISNAMA (principalmente aos Estados).

Quanto à competência dos municípios para licenciar, está intrinsecamente relacionada ao conceito de impacto ambiental local. Deste modo, A LC n° 140/2011, em seu art. 9º, inciso XIV, determinou que cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local ou que estejam localizados em unidades de conservação instituídas pelos municípios, que não sejam Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

A definição de quais empreendimentos ocasionam impacto local é atribuição dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Alguns municípios promovem, ainda, licenciamentos extras em consequência de convênios de delegação de competência dos órgãos ambientais estaduais.

É importante lembrar que o município necessita estar apto para desempenhar seu papel de gestor do meio ambiente, realizando tarefas como o licenciamento ambiental. Para tanto, o Poder Público Municipal necessita ter vontade política de formar e se fazer cumprir as determinações do art. 20 da Resolução Conama n° 237/1997: os municípios deverão possuir uma estrutura administrativa com atribuições para efetivar o processo de licenciamento ambiental, implementando um Conselho Municipal de Meio Ambiente, aprovando legislação pertinente que cuide da disciplina do uso do solo, abrangendo todas as atividades exercidas no espaço urbano, incluindo aquelas que, de alguma forma, afetem o meio ambiente e também montando uma equipe técnica capacitada.

Assim, os municípios que desejem estar estão aptos a promoverem o licenciamento ambiental devem preocupar-se em instituir o Sistema Municipal do Meio Ambiente – SISMUMA –, relativamente dentro dos mesmos padrões do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

3.11 Requisitos indispensáveis para a concessão da Licença Ambiental

Definir o que é indispensável para análise de viabilidade ambiental de localização, implantação e operação de um empreendimento ou atividade certamente é algo complexo, mas existem alguns requisitos comuns que constam da maioria ou de todos os processos de licenciamento, são eles: a) Estudos Ambientais; b) Certidão de Conformidade da Prefeitura Municipal; c) Autorização para Supressão de Vegetação nativa ou sua dispensa; d) Outorga para uso da Água; e) Anuência do órgão gestor da unidade de conservação; f) Vistoria Técnica e g) Revisão de Condicionantes.

a) Estudos Ambientais

Os estudos ambientais são todas as informações técnicas prestadas pelo empreendedor e demais participantes do processo de licenciamento que permitem aos técnicos responsáveis pela análise do processo de licenciamento ambiental inferir sobre a viabilidade ambiental do empreendimento, e, caso viável, estabelecer condicionantes ambientais.

São produzidos à custa do empreendedor por uma equipe técnica comprovadamente competente e habilitada para tal fim, a qual deve apresentar as devidas anotações de responsabilidade técnica de seus conselhos de classe.

O conteúdo dos estudos, entretanto, deve ser estabelecido por meio de instruções técnicas ou termos de referência elaborados para atividades ou empreendimentos específicos por profissionais que possuam *expertise* na área objeto do licenciamento.

Para os Estudos de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA/RIMA), os conteúdos mínimos dos estudos estão apresentados na Resolução Conama n° 01/1986 (BRASIL, 1986).

Mesmo que o empreendimento seja de pequeno porte e impacto potencial não significativo, recomenda-se o conteúdo mínimo citado neste estudo como diretriz para a tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental.

Uma crítica aos estudos ambientais no Brasil é que aparentemente as empresas que os realizam se especializaram em apresentar documentos com muitas páginas, mas com pouca profundidade na análise do que realmente interessa. Por outro lado, os seguimentos da sociedade que participam da análise desses estudos, em especial a academia, se perdem nas minúcias e detalhes dos diagnósticos ambientais sem realmente apreender do que trata o empreendimento, sua viabilidade e medidas de gestão, monitoramento e controle de seus impactos.

b) Certidão de Conformidade da Prefeitura Municipal

Na Federação brasileira, o município ocupa hoje uma posição de destaque, uma vez que é no âmbito da administração municipal que se apresentam os problemas mais recorrentes no cotidiano das pessoas. Por ser o ente estatal mais próximo dos destinatários de suas ações, o município conhece uma fiscalização mais direta da sociedade (SANTOS, 2016).

A obrigatoriedade de que trata esse tópico está expressa na Resolução Conama n° 237/1997 no art. 10 parágrafo da referida resolução, o qual estabelece que no procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, 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.

Esta certidão de conformidade é obrigatória para a composição e vinculante em relação ao processo de licenciamento ambiental, uma vez que sem que o município reconheça que o empreendimento ou atividade está de acordo com os instrumentos de ordenação do município (Lei do Código de Obras, Planos Diretores Municipais, Resoluções do Conselho Municipal de Meio Ambiente, Zoneamento de Unidades de Conservação Municipais e outros), o processo de licenciamento não poderá continuar.

Vale ressaltar também que essa certidão de conformidade expedida pelo município possui caráter precário, ou seja, se durante o procedimento de licenciamento ambiental forem apresentadas informações que indiquem: i) impactos desconhecidos; ii) impactos que possam alterar o ambiente significativamente além daquele projetado no momento da emissão da certidão de conformidade; iii) ocorrer um fato novo ou alteração da situação atual da área que vai receber o empreendimento ou atividade que possam levar ao entendimento do ente municipal quanto à inconformidade desse empreendimento, essa certidão poderá ser questionada.

O Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Inema, por sua vez, requer, na análise prévia de processos, a documentação de conformidade com a legislação municipal apenas para a Licença Conjunta (LC) e a Licença Unificada, não constando da Análise Prévia de Processos de Licenciamento Ambientais, para as licenças em etapa de LP, LI, LO, LA, RLO e LOA, a necessidade de apresentar documentação que comprove a conformidade do empreendimento com as legislações de uso e ocupação do solo do município onde o empreendimento pretende implantar; no entanto, há novamente a necessidade de ressaltar a importância do município de se manifestar quanto aquilo que ocorre em seu território, uma vez que será afetado diretamente.

Ademais, o Estatuto da Cidade (Lei n° 10.527/2001) possui como diretriz a ordenação e controle do uso do solo com a finalidade de evitar a degradação ao meio ambiente, minimizar riscos a desastres e à exposição da população a riscos.

CALUWAERTS (2014) interpreta essa certidão como uma manifestação de natureza vinculante, entendendo que, para os procedimentos submetidos ao processo de licenciamento ambiental, regido pela Resolução Conama n° 237/1997, deve o órgão licenciador competente exigir a certidão municipal de

conformidade entre o local e o tipo de empreendimento/atividade e a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, sob pena de não poder dar prosseguimento ao licenciamento ambiental.

Nesse sentido, a LC n° 140/2011 parece, num primeiro momento, não ter considerado o papel preponderante do município e seu direito de compreender e expressar-se quanto a empreendimentos e atividades que impactam diretamente seu território, mesmo que ele não seja o órgão licenciador.

Tal fato decorre do art. 13, o qual estabelece que os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar, uma interpretação do primeiro parágrafo desse artigo ratifica a possibilidade do licenciamento em desacordo com a manifestação do município, ao estabelecer que os demais entes federativos interessados podem manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante.

Note-se, contudo, que se trata do processo de licenciamento ao qual já deve constar a certidão de conformidade com as leis de uso do solo e ambientais do município, o que torna a exigência da certidão municipal necessária em todos os processos de licenciamento ambiental, mesmo aqueles na forma de Autorização ou licença por Adesão e Compromisso (LAC), uma vez que se o empreendimento não estiver adequado às normas do município, o processo de licenciamento será tido como incompleto.

Há também questionamentos relativos a como uma certidão de uso e conformidade com a lei de uso do solo do município, concedida em uma etapa muito inicial, poderia expressar a opinião do município sobre um empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou utilizadora dos recursos naturais, quando sequer há estudos/informações suficientes para que os impactos decorrentes dessas atividades possam ser compreendidos e mensurados.

Assim, torna-se evidente que é possível existir uma situação onde o interesse seja exclusivamente nacional, regional e não local (licenciamento atribuído ao município), sempre haverá a coexistência e, assim, necessidade de considerar a manifestação dos diferentes entes federativos, principalmente o município, onde de fato ocorrem tais atividades e seus impactos são sentidos.

c) Autorização para Supressão de Vegetação nativa ou sua dispensa

A Resolução Conama n° 237/1997 estabelece em seu art. 10, parágrafo primeiro, que no procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, quando for o caso, a autorização para supressão de vegetação.

Mas o tema da supressão de vegetação sofreu algumas alterações bastante significativas a partir da LC n° 140/2011 e da Lei n° 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, o que criou no âmbito do licenciamento ambiental algumas dúvidas: como ocorrerão as supressões em Áreas de Preservação Permanente – APP? A quem cabe emitir tais autorizações? A Resolução Conama n° 369/2006 fica tacitamente revogada, uma vez que disciplinava a Lei n° 4.771/1965 (BRASIL, 1965) já revogada? Como fica a supressão de vegetação nas áreas de domínio da Mata Atlântica? Essas são certamente dúvidas que ocorrem com certa frequência dentro do licenciamento ambiental.

As intervenções e supressões em áreas de APP continuam dependendo de autorização ambiental e essa necessidade de autorização é claramente expressa ao longo do art. 8º da Lei n° 12.651/2012.

> Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.
> § 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente **poderá ser autorizada** em caso de utilidade pública.
> § 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do *caput* do art. 4° **poderá ser autorizada**, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.
> § 3º É **dispensada a autorização do órgão ambiental competente para a execução**, em caráter de urgência, de atividades de segurança nacional e obras de interesse da defesa civil destinadas à prevenção e mitigação de acidentes em áreas urbanas.
> § 4º **Não haverá, em qualquer hipótese, direito à regularização de futuras intervenções ou supressões de vegetação nativa**, além das previstas nesta Lei. (**grifo nosso**).

Desse modo, a compreensão da necessidade de autorização do órgão ambiental competente para qualquer intervenção em APP está bem estabelecida na legislação. Assim, estão condicionadas à autorização do órgão ambiental, devendo ser avaliadas e submetidas ao crivo do Poder Público, quaisquer intervenções em APP. Mas a quem cabe a atribuição de autorizar a supressão de vegetação?

A Lei n° 12.651/2012 prevê que a supressão para uso alternativo do solo depende de prévia autorização do órgão ambiental competente, sem ressalvas, ao passo que o art. 13 da LC n° 140/2011 atribui ao ente licenciador o dever de autorizar as supressões decorrentes de licenciamentos de sua competência. Cria-se aqui um conflito legal complexo.

Ao analisar a questão, a Procuradoria Federal Especializada , junto ao Ibama e por meio da Orientação Jurídica Normativa nº 48/2013/PFE/IBAMA, conclui que:

> Destarte duas regras conflitantes, válidas e emanadas da mesma autoridade competente, sendo que somente uma delas pode ser aplicada no caso concreto, em detrimento da outra, para o fim de se definir a quem compete autorizar a supressão [...].

A Procuradoria se vale de alguns critérios legais (Hierárquico – Fundamenta-se na superioridade de determinadas fontes do direito, utiliza o princípio da hierarquia para solucionar o conflito; Cronológico – Funda-se na regra de prevalência da norma de vigência posterior e Especialidade – Considera a especificidade da matéria disciplinada, resolvendo-se o conflito pela aplicação da norma mais específica) para tentar resolver a questão.

Como conclusão a orientação jurídica aponta que a questão deve ser resolvida pelo critério da especialidade, que é o intermediário a prevalência da LC n° 140/2011, uma vez que a Lei da Vegetação (Lei 12.651/2012) por descrever a si mesma como uma "Lei que estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação", prevalecendo assim, em relação ao art. 26 da Lei da Vegetação o art. 13, §2º da LC 140/2011, a saber:

> Art. 13. Os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, por um único ente federativo, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta Lei Complementar. [...]

> § 2º A supressão de vegetação decorrente de licenciamentos ambientais é autorizada pelo ente federativo licenciador.

Ressalta-se, entretanto, que a LC nº 140/2011 prevê uma segunda hipótese em que os planos de manejo e as supressões não ficarão a cargo do estado--membro. Trata-se das intervenções em florestas públicas federais, terras devolutas federais e unidades de conservação instituídas pela União, exceto as APAs, que serão autorizadas pelos órgãos federais de meio ambiente.

Outro ponto controverso e que certamente não será resolvido nesse texto diz respeito à possibilidade de Revogação Tácita da Resolução CONAMA nº 369/2006. Uma vez que essa Resolução foi elaborada com a finalidade de atender à Lei nº 4.771/1965 (Novo Código Florestal), e essa foi revogada os procedimentos descritos nessa resolução continuam valendo para aplicação prática, mesmo que a Lei nº 12.651/2012 não trate dessas questões, dentre ela as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, adotadas em atividades sujeitas ao licenciamento ambiental?

Também ao analisar essa questão, a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA, por meio da Orientação Jurídica Normativa nº 48/2013/PFE/IBAMA, esclarece a inexistência de revogação tácita automática das normas regulamentares (atos de natureza secundária) apenas fato de a norma regulamentada (Lei nº 4.771/1965) ter sido derrogada do ordenamento jurídico.

Recomenda-se verificar caso a caso a ocorrência de compatibilidade entre a Lei nº 12.651/2012 e a Resolução Conama nº 369/2006, sugerindo a possibilidade de revogação tácita do art. 2º da Resolução Conama 3 nº 69/2006, a saber:

Quadro 4 - Comparativo entre a Res. Conama nº 369/2006 e a Lei nº 12.651/2012

Resolução Conama nº 369/2006	Lei da Vegetação (Lei nº 12.651/2012)
Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico--Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos: I - utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho; d) a implantação de área verde pública em área urbana; e) pesquisa arqueológica; f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução. II - interesse social: a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, de acordo com o estabelecido pelo órgão ambiental competente; b) o manejo agroflorestal, ambientalmente sustentável, praticado na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal nativa, ou impeça sua recuperação, e não prejudique a função ecológica da área; c) a regularização fundiária sustentável de área urbana; d) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente; III - intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental, observados os parâmetros desta Resolução.	Art. 3º, [...] [...] VIII. utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; c) atividades e obras de defesa civil; d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo; e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e ocacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do chefe do Poder Executivo federal; [...] IX - interesse social: a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas; b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área; c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei; d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade; f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente; g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

Fonte: Quadro comparativo elaborado pela autora.

Sobre a Lei da Mata Atlântica, a LC n° 140/2011 e a Lei n° 12.651/2012 a Fundação SOS Mata Atlântica (Mantovani e Feldmann, 2013) apresenta uma análise bastante coerente.

A Lei n° 11.428/2006 tem base no próprio texto da Constituição Federal que em, seu art. 225, § 4°, define esse bioma e outros como patrimônio nacional e prevê que sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

A LC n° 140/2011 inclui dispositivo que assegura a plena aplicação da Lei da Mata Atlântica, o art 11:

> A lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.

Desse modo, as atribuições dos entes federados para a emissão de licenças e autorizações ambientais, nas áreas abrangidas pelo bioma Mata Atlântica, deverão observar também as disposições nesse sentido constantes na Lei n° 11.428/2006, a lei da Mata Atlântica, considerando os percentuais para supressão em seus estádios sucessionais (MANTOVANI, FELDMANN, 2013).

Sobre a Lei n° 12.651/2012, que substitui o antigo Código Florestal (Lei n° 4471/1965), é importante lembrar que essa é objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) por parte da Procuradoria-Geral da República. As ADINs questionam textos da lei relacionados às áreas de preservação permanente (APP), à redução da reserva legal e também à anistia para quem promove degradação ambiental. Nas ações, a PGR pede que seja suspensa a eficácia dos dispositivos questionados até o julgamento do mérito da questão pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

d) Outorga para uso da Água

A CF de 1988 estabeleceu que compete à União instituir o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso (art. 21, XIX). Estabeleceu que as águas são bens públicos, de domínio da União e dos Estados (arts. 20 e 26).

A outorga dos direitos de uso de recursos hídricos é um dos instrumentos da Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH (Lei n° 9.433/1997). Esse instrumento tem como objetivo assegurar os controles quantitativo e qualitativo dos usos da água e o efetivo exercício dos direitos de acesso aos recursos hídricos.

Na outorga, o Poder Público outorgante faculta ao usuário da água o uso de recurso hídrico por prazo determinado nas condições expressas no respectivo ato e, por sua vez, estará condicionada às prioridades de uso e deverá respeitar a classe do enquadramento do recurso hídrico.

Vale ressaltar que a outorga não defere ou indefere a implantação ou o funcionamento de um empreendimento e sim o direito de usar os recursos hídricos indicando se tem ou não a disponibilidade hídrica para tal.

Assim, há uma relação de complementariedade entre a outorga de água e o licenciamento, claramente expressa na Resolução Conama nº 237/1997, art. 10, parágrafo primeiro, o qual estabelece que no procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a outorga para o uso da água.

No âmbito do Estado da Bahia, a Política Estadual de Meio Ambiente estabelece, em seu art. 53 C, que o processo de licenciamento ambiental, a ser realizado em processo único, compreende, dentre outros, a outorga de direito de uso de recursos hídricos.

A exigência de outorga destina-se a todos que pretendam fazer uso de águas superficiais (rio, córrego, ribeirão, lago, mina ou nascente) ou águas subterrâneas (poços tubulares) para as mais diversas finalidades, como abastecimento doméstico, abastecimento público, aquicultura, combate a incêndio, consumo humano, controle de emissão de partículas, dessedentação de animais, diluição de efluentes sanitários ou industriais, envase de água, irrigação, lavagem de areia, lavagem de artigos têxteis, lavagem de produtos de origem vegetal, lavagem de veículos, lazer, limpeza, pesquisa/monitoramento, processo industrial, uso geral conforme expresso.

A outorga também é necessária para intervenções que alterem a quantidade ou qualidade de um corpo hídrico, como a construção de obras hidráulicas (barragens, retificações, canalizações, drenagens, travessias) e serviços de dragagem (minerária ou para desassoreamento).

Quando se trata de recursos hídricos de **domínio federal**, quem concede as outorgas para utilização da água é a Agência Nacional de Águas - ANA.

No Estado da Bahia, os atos de autorização de uso de recursos hídricos de domínio estadual são de competência do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

A principal crítica feita à questão da outorga de água é que, a partir da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n° 9.433/1997), a agenda de água criou uma autonomia própria, o que trouxe suas vantagens pelos avanços na tratativa do tema; não obstante, afastou-a muito da agenda ambiental, sendo tratada como algo à parte da agenda de controle de qualidade ambiental, tratada como insumo do processo produtivo, com ações que não conversam com o licenciamento ambiental, como o controle de questões como vazão ecológica e qualidade ambiental.

e) Anuência do órgão gestor da unidade de conservação e Manifestação de Instituições que atuam na proteção de comunidades tradicionais

A LC n° 140/2011 estabelece atribuições bem claras ao licenciamento ambiental. Os arts. 7º, inciso XIV; 8º, inciso XV; e 9º, inciso XIV, unânimes a atribuir a competência para o Licenciamento Ambiental nas unidades de conservação pertencentes a cada ente federado correspondente, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Para o caso das APAs, a referida lei informa em seu art. 12º, Parágrafo único:

> [...] . A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o **caput**, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas "a", "b", "e", "f" e "h" do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea "a" do inciso XIV do art. 9º.

Assim, para as APAs, de maneira geral, quando o impacto for considerado local, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, a atribuição de licenciamento caberá ao município.

Quando os empreendimentos estiverem sidos desenvolvidos ou localizados conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados, tenham caráter militar ou que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conama, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (este último devidamente regulamentado pelo Decreto n° 8.437/2015), as atribuições caberão à União.

Excluindo-se os critérios acima mencionados, a atribuição de licenciamento nas APAS caberá ao Estado.

Outra legislação que deve ser observada pelo técnico no licenciamento ambiental é a Resolução Conama n° 428/2010, a qual trata da autorização ou ciência do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação – UC - no âmbito do Licenciamento Ambiental. No caso de empreendimentos de impacto significativo, a interferência da Administração da UC inicia-se numa fase bastante preliminar, a proposição de estudos no Termo de Referência para análise dos efeitos no empreendimento na UC, podendo inclusive indeferir a autorização e mesmo apresentar condicionantes no caso de deferimento da licença ambiental.

Nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA, o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, quando o empreendimento possuir potencial de ocasionar impacto direto sobre a unidade de conservação ou sua zona de amortecimento ou estiver localizado no limite de até 2.000 metros da UC, cuja ZA não tenha sido estabelecida no prazo de até cinco anos a partir da data da publicação da Resolução n° 473/2015.

No âmbito do Estado da Bahia, a anuência do órgão gestor da unidade de conservação no processo de licenciamento ambiental está prevista no art. 99 do Decreto n° 14024/2012. A seção VII desse decreto trata do licenciamento de atividades localizadas nas zonas de amortecimento de unidades de conservação, prevendo a necessidade de anuência para empreendimentos passíveis de EIA/RIMA.

Para os processos de licenciamento ambiental, não passíveis de EIA/RIMA, ou seja, praticamente todos se levar em consideração os critérios estabelecidos na legislação estadual para esse tipo de licenciamento, o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC com critérios semelhantes ao estabelecidos na Resolução Conama n° 428/2010. Note-se que o critério da "ciência" difere da Resolução citada anteriormente, enquanto nessa a ciência do processo de licenciamento deve ser dada pelo órgão responsável pela administração da UC, no Estado da Bahia, basta uma comunicação formal, uma ciência, do órgão licenciador.

O Licenciamento ambiental (e social) é um dos poucos espaços formais em que a participação da sociedade civil é obrigatória; assim, além das UC (gestores e conselhos), outras instituições, ligadas principalmente a comunidades tradicionais e patrimônio cultural, se manifestam durante o processo de licenciamento ambiental.

O entendimento que embasa essa participação é a de que grupos ecossistêmicos (quilombolas, povos indígenas, outros grupos consideradas tradicionais) que possuem uma vida comunitária baseada na reciprocidade, e relações socioambientais inseridas no ecossistema local para satisfazer as suas necessidades, possuem características muito distintas de populações urbanas, que possuem alta divisão de trabalho e cultura individualizada e, portanto, se comportam de forma diferente.

As características desses grupos ecossistêmicos são determinantes para uma consideração especial de cada caso, independentemente do estado oficial de reconhecimento como povo tradicional. Esse reconhecimento perpassa por várias atitudes, dentre elas o trabalho direto com essas comunidades para que elas possam compreender as características dos empreendimentos em licenciamento, seus impactos sobre os meios físicos e bióticos e sobre seus modos de vida e sua cultura.

Uma das instituições que trata de garantir essa participação durante o processo de licenciamento ambiental é a Fundação Cultural Palmares (FCP), responsável pela análise, manifestação e acompanhamento dos processos de Licenciamento Ambiental com ocorrência direta ou reflexa em terras quilombolas. Outra instituição é a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, que também deve ser ouvida nos procedimentos de licenciamento ambiental, quando envolver áreas indígenas.

O Instituto do Patrimônio Histórico e artístico Nacional (IPHAN) também se manifesta nos procedimentos de licenciamento ambiental em conformidade com a Instrução Normativa nº 1 de 25/03/2015, que estabelece os procedimentos administrativos a serem observados nos processos de licenciamento ambiental dos quais participe, em razão da existência de intervenção na Área de Influência Direta - AID do empreendimento em bens culturais acautelados em âmbito federal. A manifestação do IPHAN é feita a partir da solicitação formal do órgão ambiental licenciador.

Ressalta-se que não existe subordinação ou vínculo entre o sistema de licenciamento ambiental e o sistema de controle desses órgãos. Portanto, o órgão ambiental licenciador solicitará ao empreendedor a apresentação das autorizações pertinentes, sendo que a emissão das respectivas licenças ambientais se dará com a apresentação da documentação requerida para cada etapa do licenciamento, sem prejuízo das consultas feitas interinstitucionais aos órgãos, conforme determina a legislação (MMA, 2002).

f) Vistoria Técnica

É mais do que evidente a necessidade de o técnico ou equipe técnica responsável pela análise da viabilidade ambiental do empreendimento e posterior concessão de licença ambiental, se couber, visitar, quantas vezes considerar necessária a área na qual pretende se implantar o empreendimento.

Essas vistorias possuem geralmente um roteiro de verificação pré-definido a partir da análise dos estudos ambientais, mas também se beneficiam da *expertise* do técnico em perceber incoerências entre as informações apresentadas no estudo ambiental e o que se observa em campo, verificar a existência de impactos potenciais não descritos no estudo, alterar a definição das áreas afetadas pelo impacto, inferir acerca de efeitos cumulativos ou sinérgicos ou mesmo detectar zonas de fragilidade ambiental ou restrições não anteriormente descritas.

O conhecimento tácito adquirido pelo técnico ambiental ao longo de sua prática ainda não é possível de ser compartimentalizado e apresentado de um modo didático que seja capaz de abarcar todas as possíveis relações que ele é capaz de fazer em campo. Ademais, o relatório de vistoria, além de poder embasar a necessidade de apresentação de novos estudos ou a necessidade de modificação de projeto, constitui-se em uma memória documentada do processo de tomada de decisão quanto à viabilidade ambiental do empreendimento.

O Decreto Estadual n° 14.024/2012 não estabelece explicitamente, como na legislação anterior, a necessidade de vistoria para a concessão da licença ambiental; no entanto, em sua Seção XIII, sobre Remuneração, os art. 161 e 162 tratam de forma explícita dos custos relativos às etapas de vistoria e análise dos requerimentos das autorizações e licenças ambientais.

Desse modo, mais do que a questão legal de não ser possível conceder uma licença sem uma vistoria *in loco*, a vistoria técnica é muito eficiente como estratégia de defesa ambiental.

g) Revisão de Condicionantes

Conceitualmente, Condicionantes Ambientais podem ser definidos como compromissos e garantias que o empreendedor deve assumir com concessão da Licença ou Autorização Ambiental. São determinados pelos técnicos do órgão ambiental e demais participantes desse processo (*e.g.* gestor da Unidade de Conservação atingida), com base em seu projeto do empreendimento e nos programas e medidas mitigadoras previstos nos estudos ambientais ou estabelecidos de fundamentadamente pelos técnicos; limites e padrões previstos em normas e leis e outras ações que fundamentadamente levem à sustentabilidade do empreendimento e mitigação dos impactos ambientais ocasionados pelo empreendimento.

À primeira vista, o estabelecimento desses condicionantes parece ter um aspecto discricionário; no entanto, refletem, além da *expertise* do técnico, normas preestabelecidas e uma análise detalhada dos impactos decorrentes da localização, implantação ou operação do empreendimento.

Os condicionantes são justificados tecnicamente no parecer que concede a Licença ou autorização ambiental e existe a prerrogativa do empreendedor de solicitar a revisão nos condicionantes estabelecidos em sua licença ao órgão ambiental licenciador.

Um aspecto extremamente relevante dos condicionantes é estabelecido na Resolução Conama n° 237/1997, em seu art. 8º, no qual expressa claramente a impossibilidade de concessão de uma nova licença antes que tenham sido cumpridos os condicionantes estabelecidos nas licenças anteriores.

Para o Estado da Bahia, a Política Estadual de Meio Ambiente estabelece, em seu art. 51º, que as Licenças e as Autorizações Ambientais terão prazos determinados, podendo ser prorrogados ou renovados. E em seu parágrafo primeiro, informa que podem ser estabelecidos novos condicionantes ambientais, se necessário, independentemente do prazo da licença.

3.12 De que modo o Licenciamento Ambiental proporciona proteção ambiental

O processo de licenciamento ambiental não é algo estanque. Ao longo de quase quatro décadas, muito se discutiu, muitos instrumentos e tecnologias foram desenvolvidos e muito se aprendeu.

3.12.1 Ampliação da cidadania

Quando é necessária e é exigida a participação popular ao longo do processo de licenciamento ambiental? Ao longo de todo o processo, ou seja, sempre. Os problemas ambientais, as consequências, sejam positivas ou negativas, decorrentes de um empreendimento serão sentidas por todos; logo, num regime democrático, todos necessitam e podem se manifestar. No entanto, existem regras.

A CF de 1988, em seu art. 225, ao definir o meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” e impor ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, também definiu o caráter democrático, o acesso aos recursos ambientais e a obrigação de todos em zelar pela qualidade ambiental, em consonância ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de terceira geração, inserido na categoria dos interesses difusos (MMA, 2009).

O princípio da participação constitui um dos postulados fundamentais do Direito Ambiental. Embora ainda pouco difundido em nosso país, a verdade é que tal postulado se apresenta na atualidade como sendo um dos principais instrumentos na defesa da qualidade ambiental.

Deste modo, mesmo considerando que existem normas formais que regulam a participação e direito à informação dos processos de licenciamento formalizados nas Resoluções Conama n° 01/1986 (que define o conteúdo dos estudos, a necessidade de elaboração do RIMA e sua divulgação) e da Resolução n° 09/1987 (que dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental) e também na Lei n° 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e nas entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA.

E por último, cabe esclarecer que qualquer cidadão que se sentir lesado em decorrência da localização, implantação ou operação de um empreendimento pode recorrer à justiça por meio de uma ação popular conforme descrito no art. 5º da Constituição Federal:

> LXXIII. qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Temos assim um instrumento constitucional, colocado à disposição de qualquer cidadão como forma de defesa dos interesses da coletividade, dentre eles o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, é mais que evidente os ganhos decorrentes do aprimoramento do processo de licenciamento ambiental no exercício da cidadania.

3.12.2 Melhora na tecnologia e caráter temporário da Licença Ambiental

A LC n° 140/2011, ao ratificar o conceito de licenciamento ambiental descrito na Resolução Conama n° 237/1997, define, em seu art. 2°, I, licenciamento ambiental como "procedimento administrativo". Por sua vez, Mello (2009) define procedimento administrativo como "uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo".

O que torna o procedimento de licenciamento ambiental, além de complexo, passível de sofrer modificações nos diversos atos que o compõem, dentre eles, a revisão dos padrões de emissão e condicionantes previstos para determinando empreendimento ou atividade.

Deste modo, uma vez que a Licença Ambiental é concedida por um prazo determinando, essa pode ser revogada ou suspensa se não estiver de acordo com as medidas de controle e adequação estabelecidas pela Administração Pública. No entanto, a não adequação às normas estabelecidas pode decorrer de avanços em tecnologia.

As medidas de controle e adequação por força de novos conhecimentos e modificações em tecnologias podem tornar possível o aumento, por exemplo, no nível de controle de emissão de um determinado poluente ou contaminante, estabelecendo níveis de emissão mais baixos. Deste modo, no momento da renovação de uma licença ambiental essa é certamente revista no que diz respeito aos padrões de emissão, adequando-os às novas normas existentes.

Tais ações funcionam como promotoras de investimento em tecnologia limpas, diminuição e melhor gestão de recursos ambientais, promovendo, ao final, ganho na proteção ambiental e otimizando o uso de recursos.

Desse modo, o processo de Licenciamento Ambiental também auxilia, de forma direta, a efetivação de outro instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente: os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental.

3.12.3 Controle e gestão de níveis de poluição e contaminação

O monitoramento e controle dos níveis de poluição e contaminação são geralmente estabelecidos tendo como base a legislação ambiental vigente. No entanto, existem situações em que a substância ou composto (emitido ou formado a partir da interação com o meio) não possui legislação de emissão específica no Brasil (principalmente quando tratamos de substâncias orgânicas). Nessas situações são utilizadas legislações ou critérios internacionais definidos em outros órgãos ambientais de excelência que possuam informações científicas sobre a substância ou composto em análise.

Os padrões de emissão também podem (e devem ser revistos) com base no conhecimento científico vigente. Desse modo, é imprescindível a constante revisão dos padrões de emissão, visando a garantir a qualidade ambiental. Ademais, os programas de monitoramento devem possuir um delineamento amostral[16] feito de modo a efetivamente responder a questões como: qual o nível de contaminação do ambiente antes da implantação do empreendimento? Como o empreendimento e suas emissões estão afetando o meio ambiente? Qual o nível de abrangência desse impacto?

16 Delineamento amostral pode ser definido com a escolha de variáveis, número de amostras e sua disposição no tempo e/ou espaço com o objetivo de obter informações acuradas e precisas que auxiliem na resposta a uma questão previamente estabelecida, ou seja, a estrutura lógica de uma coleta de dados.

Como quaisquer estudos científicos, os estudos de monitoramento dos impactos nos meios físico, biótico e antrópico devem seguir algumas diretrizes que procurem assegurar a qualidade das informações básicas, dentre elas: i) exaustivo planejamento prévio; ii) dados independentes; iii) variáveis que sejam capazes de representar o fenômeno analisado; iv) número amostral (réplicas) para variabilidade existente; v) precisão; vi) uso de métodos estatísticos adequados; vi) interpretação dos resultados com base em teorias estabelecidas.

O monitoramento também não é o fim em si mesmo, como parece evidente para alguns, ele é apenas uma fonte de informações que devem ser cuidadosamente analisadas de forma periódica e, a partir dessas informações, o órgão ambiental pode exigir ações de controle (previamente definidas nos planos de monitoramento e controle) que envolvem desde adoção de tecnologias para minimizar emissões, até a diminuição no nível de emissão ou lançamento da substância ou composto, tendo em conta o empreendimento e também efeitos sinérgicos ou cumulativos decorrentes de outras atividades desenvolvidas na região.

3.12.4 Programas educacionais e externalidades positivas

Um conceito muito importante da Economia Ambiental que foi implementado e tem sido aprimorado ao longo dos 30 anos de licenciamento ambiental no Brasil foi o de externalidade positiva relacionada às ações de educação que ocorrem no bojo do licenciamento ambiental.

As externalidades são definidas como os custos ou os benefícios, resultados de uma produção de um bem econômico, e incidem em terceiros, que não é o produtor. Geralmente são bem mais citadas quando possuem o aspecto negativo, ou seja, quando o Poder Público ou a coletividade arca com os custos decorrentes de uma atividade produtiva privada porque o empreendedor não teve a obrigação de pagar tais custos nem os incorporou no preço de seu produto.

O programa de educação sexual entre os trabalhadores de grandes empreendimentos constitui atualmente uma prática comum nos licenciamentos ambientais, de obras que demandam um número considerável de operários, especialmente quando esta tarefa exige a formação de movimentos migratórios do trabalhador, no entanto essas foram o delineamento desse tipo de abordagem que decorrem do amadurecimento do procedimento de licenciamento ambiental.

Estima-se que mais de 90% dos empregados desta área são homens com até 40 anos de idade e com nível de escolaridade baixo - mais da metade não concluiu o ensino fundamental e cerca de 10% são analfabetos funcionais (Ministério do Trabalho e Emprego - Relação Anual de Informações Sociais [RAIS], / /www.rais.gov.br).

Este afastamento do lar e das comunidades que servem de apoio social tem como consequências diretas a fragilização dos vínculos que se formam entre esses trabalhadores e a comunidade que ocupam no período de trabalho e levam a ações como aumento da probabilidade de sexo extramarital, envolvimento com a prostituição e relações entre os trabalhadores e moradores locais, aumentando a taxa de natalidade em famílias que se desestruturam ou já nascem desestruturadas (CERQUEIRA-SANTOS, 2012), são os denominados filhos da obra.

Ribeiro & Dias (2009) relacionaram o estilo de trabalho em construções de grandes obras com problemas de saúde como abuso de álcool e outras drogas e comportamentos sexuais de risco.

Durante o processo de licenciamento ambiental, o técnico que atua na área social geralmente está atento a esses impactos, solicita do empreendedor programas e estabelece condicionantes que visam, minimizar, monitorar e controlar esses impactos sociais.

Esses condicionantes vão desde a exigência de contratação de trabalhadores locais, incentivo à formação de profissionalização dos nativos da região onde a obra vai ocorrer, programas de educação sexual dos trabalhadores nos canteiros de obras e outros.

O controle e o monitoramento desses impactos são partes integrantes do licenciamento ambiental, têm sido aperfeiçoados nos mais diversos empreendimentos ao longo das últimas décadas e podem ser considerados externalidades positivas geradas pelo processo de licenciamento ambiental e pelo empreendimento, uma vez que o conhecimento e informação fornecidos a esses trabalhadores ultrapassam o período de trabalho da obra, sendo um ganho contabilizado além da minimização e controle do impacto ocasionado pelo empreendimento.

Outra externalidade positiva, incorporada ao processo de licenciamento ambiental, são os ganhos decorrentes dos Programas de Educação Ambiental. A Educação Ambiental é um dos princípios da Política Nacional de Meio Ambiente que a estabelece em todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

O marco legal para o desenvolvimento de ações de educação ambiental no licenciamento é a Política Nacional de Meio Ambiental (PNEA), Lei n° 9795/1999, e seu Decreto de Regulamentação (Decreto n° 4281/2002), que definem e orientam os processos de implementação da educação ambiental no país. O art. 6° do referido decreto estabelece a necessidade de criar, manter e implementar,

sem prejuízo de outras ações, programas de Educação Ambiental integrados em atividades de licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras.

Infortunadamente, é consenso entre aqueles que atuam na área que a implementação de atividades de educação ambiental no licenciamento ainda é um processo incipiente, mas também é consenso de que foi dentro dos processos de licenciamento ambiental que os trabalhos nessa área mais evoluíram e passaram por processo de delineamento e implementação que geraram ganhos de conhecimento extremamente significativos.

Dentre esses ganhos, essas externalidades positivas, estão o aumento da participação popular no processo de tomada de decisão, fiscalização e controle ambiental; a compressão dos efeitos da ação humana sobre o meio ambiente, e o fomento a criação de entidades de proteção e defesa socioambiental; o aumento da formação política e o aprimoramento da própria proposta de educação ambiental.

3.12.5 Monitoramento de condicionantes

Os condicionantes são uma série de compromissos que o empreendedor assumiu com o órgão ambiental para obter e manter a autorização do empreendimento, garantindo a sustentabilidade ambiental dele.

A definição dos condicionantes e sua área de abrangência é feita a partir das informações colhidas pela equipe técnica durante o processo de análise de viabilidade ambiental do empreendimento (em quaisquer uma de suas etapas ou em uma única etapa), por meio dos estudos apresentados e com base na legislação vigente. Assim, existe uma estreita correlação entre os impactos (definidos em decorrência da atividade exercida e do meio) e as condicionantes ambientais, que possuem a função de mitigá-los, minimizá-los, maximizá-los (no caso de impactos positivos) e monitorar o ambiente para verificar possíveis alterações decorrentes das atividades desenvolvidas pelo empreendedor.

Foi mencionado anteriormente que a Resolução Conama n° 237/1997 estabelece, em seu art. 8°, que a licença subsequente à renovação somente poderá ser concedida após se comprovar o cumprimento dos condicionantes.

No monitoramento do cumprimento dos condicionantes de um empreendimento está certamente uma boa parcela daquilo que pensamos ser uma boa gestão ambiental. Ao contrário do pensamento corrente, é com a emissão da licença ambiental que se inicia o controle ambiental na empresa.

3.12.6 Mapa de restrições legais ao uso e ocupação do solo

Os Mapas de Restrições Legais ao Uso e Ocupação do Solo de um empreendimento são geralmente elaborados a partir de cenários desenvolvidos por meio de modelagem computacional, tendo por base a legislação ambiental e informações disponíveis do meio físico, biótico e antrópico.

Eles constituem um instrumento valioso para a tomada de decisão quanto à viabilidade ambiental do empreendimento, análise de cenários futuros, determinação das áreas de influência ou mesmo definição quanto às melhores alternativas locacionais ou de projeto.

Nos últimos anos tem se tornado cada vez mais comum a incorporação de variáveis sociais e o uso dos sistemas de informação geográficas (SIG) para a elaboração desses mapas, com consideráveis ganhos na síntese de informações e aumento do poder de decisão, tanto quanto a viabilidade ambiental e social, quanto a determinação de condicionantes e seu monitoramento.

3.12.7 Tramitação eletrônica, base de dados de licenciamento e transparência

Os processos de licenciamento ambiental demandam e criam um conjunto considerável de informações (mais ainda em processos que demandam EIA/RIMA) que podem e devem ser compartilhadas e estar acessíveis a todos.

Com tantas ferramentas digitais disponíveis, é interessante se perguntar por que é tão complexo e por vezes difícil o acesso às informações sobre os processos de licenciamento ambiental, até mesmo por parte do empreendedor, das instituições responsáveis pelo acompanhamento desses processos ou pelo cidadão comum interessado em saber o que se passa em seu território.

Dentre as instituições que realizam licenciamento ambiental, o Ibama está certamente alguns passos à frente na disponibilização sobre o que se passa nos processos de licenciamento ambiental, uma vez que disponibiliza em sua plataforma digital todos os documentos relativos a eles.

Implantar um sistema de informações integrado que desburocratize, padronize, agilize e torne transparente a emissão de licenciamentos ambientais e outorgas, eliminando a necessidade dos processos físicos em papel e permitindo

que as informações sejam acessadas de qualquer aparelho conectado à internet é necessidade e premissa para promoção de cidadania e acesso à gestão ambiental compartilhada. Assim, as informações podem gerar conhecimento aplicado e minimizar conflitos que muitas vezes advêm da falta de informações básicas sobre o que se pretende implantar em uma região.

Esse certamente é um desafio em processo de realização nos órgãos ambientais estaduais, mas ainda embrionário no âmbito municipal. É necessário ressaltar que quanto mais claro, transparente e impessoal é o processo de licenciamento, mais fácil é o acompanhamento por todos e menor o risco de eventos de corrupção. Mais fácil também a integração com os outros instrumentos de gestão ambiental como o zoneamento, a fiscalização, as bases de dados georreferenciadas e as diversas informações sobre monitoramento de padrões de qualidade ambiental.

3.12.8 Programas de Divulgação e Comunicação Social do Empreendimento

É cada vez mais comum, principalmente em empreendimentos de grande ou excepcional porte, uma abordagem profissional das relações entre a empresa, as comunidades das áreas afetadas e de influência pelo empreendimento, as instituições governamentais, universidades, a imprensa em seus diferentes níveis, entre outros atores.

Esses programas visam ainda à produção e disponibilização contínua de informações, por meio de canais e diversas ferramentas de comunicação, para a interação e diálogo entre o empreendedor e a sociedade, com o objetivo de mitigar os eventuais atritos e desgastes, oriundos dos inevitáveis transtornos causados pela implementação e operação do empreendimento.

Essas interações se iniciam por vezes numa fase anterior à solicitação da licença ambiental, na análise de viabilidade econômica. Atualmente, existem empresas especializadas nessas relações que organizam o fluxo de informações entre a empresa e a comunidade e outros atores, dirimindo dúvidas acerca do empreendimento e promovendo a participação da comunidade no processo de licenciamento.

Assim, essas empresas ou profissionais são o elo entre o empreendimento e as comunidades nas mais diversas questões, desde desapropriações, cumprimento de condicionantes, programas educacionais e muitas outros assuntos.

A atuação dos profissionais nos programas de comunicação social demonstra notória influência no processo de licenciamento ambiental, possibilitando, por

exemplo, que as comunidades envolvidas participem das tomadas de decisões sobre o empreendimento de uma forma muito mais consciente (pois aprendem sobre ele) e ultrapassam em muito as participações em audiências públicas.

Os Programas de Comunicação Social são, além de instrumentos de proteção socioambiental, instrumentos que possibilitam o despertar de uma consciência participativa das populações atingidas pelos empreendimentos, sejam eles públicos ou privados, tornando emergente um importante processo de democratização, promovendo uma comunicação muito mais horizontal verticalizada.

Com os canais diretos de comunicação disponibilizados pelo empreendedor, a comunidade e os diversos outros atores que participam do licenciamento podem dar voz as suas reivindicações e opiniões, participando, ativamente, das diversas etapas do licenciamento ambiental.

Vale ressaltar a importância da participação do órgão licenciador no acompanhamento desse programa, observando as informações que são fornecidas sobre os empreendimentos, seus impactos, verificando as informações que as comunidades e outros atores podem fornecer e que contribuem para o processo de licenciamento ambiental.

3.13 Conclusão

O licenciamento ambiental é um instrumento de defesa ambiental que tem se aperfeiçoado muito mais do que qualquer outro previsto na Política Nacional de Meio Ambiente e, como qualquer um, pode e deve estar aberto a críticas e alterações que visem a maximizar a possibilidade de alcance de sua finalidade. Todavia, uma parcela considerável dessa crítica advém de partes que não têm como premissa a conservação do meio ambiente e a sustentabilidade, mas, sim, dos que procuram, frequentemente, consagrar a percepção de que este instrumento deve representar um mero ato homologador de opções anteriormente definidas.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DO IBAMA - ASIBAMA. **Em Defesa do Licenciamento Ambiental Federal**. Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/media/2007/05/382374.pdf.>. Acesso em: 11 fev. 2016.

BAHIA. Lei n. 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**. Diário Oficial do Estado [da] Bahia, 21 dez. 2006.

_____. Lei n. 12.377, de 28 de dezembro de 2011. **Altera a Lei n. 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade; a Lei n. 11.612, de 8 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos; e a Lei n. 11.051, de 6 de junho de 2008, que reestrutura o Grupo Ocupacional Fiscalização e Regulação**. Diário Oficial do Estado [da] Bahia. Salvador, BA, ed. 20.740, 29 dez. 2011. p. 9-21.

_____. Decreto n. 14.024, de 6 de junho de 2012. **Aprova o Regulamento da Lei n. 10.431/2006, que instituiu a Política do Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia**. Diário Oficial do Estado da Bahia. Salvador, BA, ed. 20.870, 7 jun. 2012. p. 9-44.

BECK, Ulrich. **Risk Society: Towards a New Modernity**. London: Sage, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1997 (edição revisada).

_____. Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965. **Institui o novo Código Florestal**. Disponível em: <http://www.planalto.br>. Acesso em: 11 fev. 2016.

_____. Lei n. 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**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, set. 1981.

_____. Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003. **Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 11 fev. 2016.

_____. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e n. 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 maio 2012.

_____. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 9 dez. 2011, seção 1.

_____. Resolução CONAMA n. 1, de 23 de janeiro de 1986. **Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 17 de fevereiro de 1986. Seção 1, p. 2.548-2.549.

_____. Resolução CONAMA n. 9, de 3 de dezembro de 1987. **Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 5 de julho de 1990. Seção 1, p. 12.945.

_____. Resolução CONAMA n. 237, de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil n. 247, de 22 dez. 1997. p. 30.841-30.843.

_____. Resolução CONAMA n. 369, de 28 de março de 2006. **Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil n. 061, de 29 mar. 2006. p. 150-151.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre; VASCONCELOS, Luís André de Araújo. **O Licenciamento Ambiental à Luz do Princípio Constitucional da Proporcionalidade**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 7, n. 13/14, p. 241-268, jan./dez. 2010.

MATOS, Tatiana. **Crise institucional e normativa do licenciamento ambiental**. Disponível em: <http://www.todabahia.com.br/crise institucional-e-normativa-do-licenciamento-ambiental-por-tatiana-matos/>. Acesso em: 3 fev. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal**. Brasília: 2002. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/Procedimentos.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2016.

_____. **Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais: licenciamento ambiental**. Brasília: MMA, 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Princípios Fundamentais do Direito Ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 1, n. 2, p. 50-66, abr./jun. 1996. Disponível em: <http://www.direitoambiental.adv.br/ambiental.qps/Ref/PAIA-6SRNQ8>. Acesso em: 3 fev. 2016.

MONTANO, Marcelo; SOUZA, Marcelo Pereira de. **A viabilidade ambiental no licenciamento de empreendimentos perigosos no Estado de São Paulo**. Eng. Sanit. Ambient. [on-line]. 2008, v. 13, n. 4, p. 435-442.

NAIM-GESBERT, Eric. **Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement**. Bruxelas: Vubpress, 1999.

ROCHA, P. A. **A Licença Ambiental por Adesão e Compromisso no Estado da Bahia e a violação a preceitos federais em matéria ambiental**. Salvador: Monografia (Graduação em Direito). Faculdade Dois de Julho, 2012.

SANTOS, Gustavo Ferreira. **O município na Federação**. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 29, 1º mar. 1999. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1555>. Acesso em: 2 fev. 2016.

SETZER, Joana. **Panorama do princípio dva precaução: o direito do ambiente face aos novos riscos e incertezas**. 2007. 155 f. Dissertação (mestrado) – Programa de Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

O Licenciamento Ambiental Municipal e a Resolução CEPRAM nº 4.327/2013

Isabel Cristina Ligeiro

3.14 Introdução

Os municípios representam, em geral, a esfera da administração pública na qual as pessoas são mais confrontadas com as necessidades diárias de proteção ao seu meio ambiente e também onde esses problemas se apresentam de maneira mais nítida. São justamente as decisões dos órgãos da política municipal que afeiçoam e organizam o mundo local e a vida do ser humano e, ao mesmo tempo, transformam o seu meio ambiente natural e social (KRELL, 2001).

Com a CF de 1988, ocorreu uma profunda mudança do ponto de vista da descentralização e do fortalecimento institucional do município. Os municípios passam a formar, ao lado da União e dos Estados, uma terceira esfera de autonomia, alcançando posição dentro da Federação da qual jamais haviam partilhado, com a consequente ampliação de sua esfera de atuação no tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. A CF de 1988, com especial destaque aos arts. 225 e 23, conferiu a cada um dos entes federados a incumbência da tutela ambiental, bem como instaurou uma repartição de competência, como suporte e fundamento do Estado Federal.

Assim, quis o legislador constituinte dar efetividade ao federalismo cooperativo, mediante a previsão de regras de interligação e de coexistência entre os poderes local, regional e nacional na área de administração comum.

Nestes termos, os fundamentos que incidem sobre o licenciamento ambiental municipal e a Resolução Cepram n° 4.327/2013 encontram-se imersos nos princípios e normas constitucionais, nas Políticas, Federal e Estadual de Meio Ambiente e, sobretudo, na consideração da autonomia municipal na área da proteção ambiental.

3.15 O Licenciamento Ambiental

A boa doutrina é uníssona em dizer que o Licenciamento Ambiental é um instrumento preventivo para controle prévio das atividades econômicas em que o Estado intervém com a finalidade de ordenar as atividades produtoras, protegendo a qualidade ambiental, a saúde e o bem-estar da coletividade.

Marinho (2011) expõe que o licenciamento ambiental é um complexo de várias etapas que formam um procedimento administrativo, com a finalidade de avaliar as possibilidades de compatibilização entre os impactos ambientais adversos provenientes dessas ações ou atividades e as restrições e/ou capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos.

Além disto, o Licenciamento Ambiental deve ser elaborado de acordo com os princípios do devido processo legal; da moralidade, da legalidade, da publicidade e da finalidade ambiental; bem como da supremacia do interesse difuso sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público, dentre outros.

3.15.1 O Licenciamento Ambiental sob a luz da CF de 1988

A CF de 1988 incumbiu ao Poder Público, nos termos do art. 225, §1º, assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado que, para tanto, como expresso no respectivo inciso, V, deverá 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; ainda diz que o Estudo de Impacto Ambiental deve ser exigido previamente à instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, art. 225, § 1º, IV. De tal modo, é indiscutível, porque obrigatória, a atuação dos agentes públicos e privados na redução máxima do risco de degradação do meio ambiente.

Retira-se, portanto, desta breve síntese o princípio da prevenção, que serve como pilar para todo o Direito Ambiental.

Nesta mesma direção, a CF de 1988, ao prever a ordem econômica, em seu art. 170, estabelece à sociedade brasileira que o exercício da atividade econômica é livre e assegurada a todos, salvo nos casos previstos em lei. Por certo, esta ressalva, prevista no parágrafo único do enunciado constitucional, inclui o licenciamento ambiental, uma vez que as atividades econômicas potencial ou efetivamente causadoras de impactos ao meio ambiente, como qualquer outra atividade capaz de interferir nas condições ambientais, estão sujeitas ao controle estatal. Mas não é só isso, o *caput* do citado artigo ainda submete a livre-iniciativa à observação dos princípios referentes à função social da propriedade e à defesa do meio ambiente.

Além das normas e princípios constitucionais brevemente citados, encontra-se na legislação infraconstitucional a previsão legal do Licenciamento Ambiental presente na Política Nacional de Meio Ambiente, de acordo com o art. 10 da Lei nº 6.938/1981 e o art. 2º, II, da LC nº 140/2011.

Por fim, como salientado por Farias (2013), desde 1981, o licenciamento ambiental é uma exigência para a instalação e o funcionamento das atividades econômicas poluidoras em todo o território nacional. Para parte significativa da doutrina e da jurisprudência, trata-se do mais efetivo instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Com efeito, a maior parte dos setores econômicos está sujeita ao licenciamento ambiental, já que são poucas as atividades que realmente não degradam nem têm possibilidade de degradar de forma socialmente relevante o meio ambiente.

3.15.2 O Licenciamento Ambiental Municipal sob a luz da Lei Complementar nº 140/2011 e a definição do Impacto Local

Como previsto no parágrafo único do art. 23 da CF de 1988, foi publicada a LC n° 140/2011 que, após mais de 20 anos, chegou ao ordenamento jurídico para fixar as normas de cooperação entre os entes federativos, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Em concisa síntese, a LC n° 140/2011 prevê como um dos objetivos fundamentais de todas as quatro esferas de governo proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente, art. 3º, I.

A Lei Complementar atribui aos Estados a competência para licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, exceto as atividades que causem impactos meramente locais, em que a competência será dos órgãos municipais, e aquelas que possuam determinadas características especiais, seja em razão da sua localização, seja pelo caráter da atividade licenciada tenha sido definido pela União.

Nestes termos, os empreendimentos e as atividades que atraem a competência da União estão expressamente previstos no art. 7º, inciso XIV. Saliente-se que as tipologias de empreendimentos e atividades de competência da União foram regulamentadas pelo Decreto n° 8.437/2015.

No tocante à competência dos municípios, permaneceram as atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local. A novidade é o acréscimo da necessidade de tipologia a ser definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, nos termos do art. 9º, XIV, *a, b* da LC n° 140/2011.

No entanto, há que salientar que alguns doutrinadores consideram inconstitucional a previsão que determina aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a definição das tipologias de impacto local. Dentre eles, Frederico Amado (2014), Sarah Araújo (2013), Georges Humbert (2015), Carlos Cardoso Filho (2012).

Nessa linha de pensamento, cita-se Talden Farias (2013), que diz:

> [...] o problema é que a repartição dessa modalidade de competência foi delegada aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, de maneira que ainda prevalece a indefinição. É óbvio que a intenção do legislador ao fazer isso foi contemplar as diversas realidades locais de cada Estado, que levaria em conta também as suas peculiaridades regionais. Entretanto, na prática a competência administrativa ambiental municipal foi simplesmente jogada para os Governos Estaduais, que poderão concentrar ou descentralizar um número maior ou menor de atribuições [...] Com efeito, inexistem garantias de que o Poder Executivo Estadual não caia na tentação de estadualizar ou de não municipalizar a atribuição de interesse local com o intuito de facilitar ou de dificultar o controle ambiental ou de simplesmente concentrar o poder [...] A citada Lei complementar desrespeitou o pacto federativo e resvalou em inconstitucionalidade ao colocar em xeque a autonomia administrativa dos Municípios, pelo menos no que diz respeito ao meio ambiente. Ressalte-se que no caso em questão a situação é mais grave, porque não caberá ao parlamento estadual e sim a um órgão integrante do Poder Executivo Estadual deliberar acerca dessa modalidade de competência [...]

No tocante ao Impacto Ambiental de âmbito local, observa-se que a LC nº 140/2011 simplesmente faz essa menção em seu "art. 9º, XIV, a", sem, no entanto, definir efetivamente o que seja impacto ambiental local. Dessa maneira, deixou a critério dos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, *in casu*, ao Cepram a indicação dos empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento ambiental, assim considerados de impacto local.

Em cumprimento a esta atribuição, o Cepram, no art. 1º da Resolução em estudo, nº 4.327/2013, fez constar o conceito de Impacto Ambiental de Âmbito Local como aquele que promova.

> qualquer alteração direta das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites territoriais do Município.

3.16 A Resolução CEPRAM nº 4.327, de 2013, e as regras para o Licenciamento Ambiental Municipal no Estado da Bahia

Como de conhecimento, o Estado da Bahia, em abril de 2008, lançou o Programa Estadual da Gestão Ambiental Compartilhada e, através da Resolução Cepram n° 3.925/2009, antecipou-se ao Cepram a definição das tipologias dos empreendimentos e atividades de impacto local, o que foi igualmente disciplinado pela LC n° 140/2011. Contudo, esta Resolução foi revogada e atualmente encontra-se em vigor a Resolução Cepram n° 4.327/2013, alterada pela Resolução Cepram n° 4.420/2015, como será comentado.

De tal modo, o Programa GAC permanece como diretriz do Estado da Bahia e esta sua nova Resolução, em sua parte normativa, cuida da estruturação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente – SISMUMAS e em seu Anexo Único são definidos as tipologias e o empreendimento de impacto local a serem licenciados pelos municípios baianos, como autorizado pelo art. 9º, XIV, "a" da LC n° 140/2011.

Em sua parte normativa, há de se dar especial destaque ao seu art. 4º, o qual estabelece que o município, para manifestar-se quanto ao nível de gestão, deverá estruturar o SISMUMA, mediante uma legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre a polícia ambiental administrativa, que discipline as normas e os procedimentos do licenciamento e da fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto local além das exigências referentes ao órgão ambiental capacitado e ao conselho municipal de meio ambiente.

> Art. 4º – O Município para exercer as ações administrativas decorrentes da competência comum prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição da República deverá instituir o seu Sistema Municipal de Meio Ambiente por meio de órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, sem prejuízo dos órgãos e entidades setoriais, igualmente responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e com participação de sua coletividade, 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.

Assim, no tocante à Lei da Política Municipal de Meio Ambiente - PMMA, este artigo acompanha a definição exposta pela Câmara Temática do Sistema Municipal de Meio Ambiente do Centro de Apoio às Promotorias de Meio Ambiente do Ministério Público da Bahia - CEAMA/MPBA, através da Nota Técnica nº 01/2014 – Estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (MP/BA, 2014), como aquela que instituirá o Sistema Municipal de Meio Ambiente e definirá as atribuições e competências dos órgãos que o integram, em especial o órgão ambiental capacitado e o Conselho Municipal de Meio Ambiente; bem como os instrumentos de gestão desta política ambiental; tanto quanto as singularidades, as especificidades, as riquezas enquanto fauna, flora, água e todos os demais recursos ambientais para a qualidade de vida da coletividade municipal.

A elaboração da Lei da PMMA, comumente chamada de Código Ambiental, é uma obrigação devida pelo município por força do inciso III do art. 9º da LC nº 140/2011, que determina ao município que, além de formular a Política Municipal de Meio Ambiente, deverá executá-la e fazer cumpri-la, sobretudo pelo princípio da legalidade, art. 37 da CF de 1988.

Assim, conciliada a previsão constitucional com o disposto na LC nº 140/2011, não resta dúvida de que o município deve aprovar e regulamentar a lei da Política Municipal de Meio Ambiente.

No que se refere ao Conselho de Meio Ambiente, a Resolução Cepram nº 4.327/2013 estabelece, em seu art. 6º, a definição do Conselho de Meio Ambiente.

> Art. 6º **–** Considera-se Conselho Municipal de Meio Ambiente existente, para efeitos do disposto nesta Resolução, aquele que tenha suas atribuições e composição previstos em Lei, assegurada a participação social, possua regimento interno aprovado e previsão de reuniões ordinárias.

Indiscutivelmente, a atuação do Conselho de Meio Ambiente Municipal cumpre o exercício do controle e da participação social, como um fórum de debates e de construção de conhecimento sobre o meio ambiente local; deve-se, assim, reunir representantes legítimos de todos os segmentos da sociedade local interessados na qualidade ambiental e no desenvolvimento ecologicamente sustentável, o que faz do Conselho de Meio Ambiente um órgão político e plural.

Por seu turno, o art. 5º, parágrafo único, da Resolução Cepram faz a previsão do órgão ambiental capacitado e a exigência de técnicos próprios e habilitados, tão igualmente disciplinado pela LC nº 140/2011.

> Art. 5º – Considera-se órgão ambiental capacitado, para efeitos do disposto nesta Resolução, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, bem como outros instrumentos de cooperação que possam, nos termos da lei, ceder-lhe pessoal técnico, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do ente federativo.
> Parágrafo único. Deverá ser observado, para fins de constituição da equipe técnica mínima, a tipologia e a classificação das atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo Município;

Por certo, a interpretação da mensagem legal está dizendo que o ente federado, para estruturar o órgão ambiental capacitado, deverá observar quantos e quais técnicos serão necessários para satisfazer as demandas das ações administrativas ambientais, tanto da área urbana como da área rural.

Deve-se observar que a Lei Complementar e, consequentemente, a Resolução Cepram fazem referência ao órgão ambiental "capacitado" e não apenas ao órgão "competente". Ou seja, a Lei Complementar determina que o órgão previsto em lei para a execução da gestão ambiental (competente) tenha a efetiva capacidade de executar os instrumentos da gestão ambiental, em especial o licenciamento e autorização ambiental e também a fiscalização ambiental. Compreenda-se que "capacidade" envolve a qualificação da equipe técnica, bem como os recursos materiais, bens e equipamentos que serão disponibilizados aos técnicos ambientais para a execução dos seus trabalhos.

A formação de uma equipe técnica interdisciplinar para qualificação do órgão ambiental, como capacitado, certamente é uma das questões de maior destaque na estruturação do SISMUMA, no que diz respeito à forma de contratação, à quantidade de técnicos e suas respectivas habilitações profissionais.

Nestes termos, para estruturar o órgão executor da gestão ambiental, o município deverá observar quantos e quais técnicos serão necessários para satisfazer as demandas das ações administrativas ambientais conciliadas com a vocação político-econômica dele. Sem esquecer, ainda, que uma equipe interdisciplinar deve possuir profissionais habilitados para o meio físico (abiótico), para o meio biológico (biótico) e para o meio socioeconômico, como também que os técnicos devem ser de nível superior e não podem exercer atribuições que sejam privativas de outra habilitação profissional.

Assim, ao considerar que qualquer intervenção antrópica, por mais simples que seja, poderá interferir no equilíbrio de determinado ecossistema, exige-se um corpo técnico ambiental interdisciplinar, com conhecimento e habilitação equiparada para exigir, analisar e avaliar os estudos ambientais apresentados pelo empreendedor.

Diante do rigor devido pela administração pública, a LC nº 140/2011, ao dizer *técnicos próprios ou em consórcio*, está exigindo servidores ambientais concursados, porque a gestão ambiental, como um dever-poder dos entes federados, em especial para o Licenciamento e a Fiscalização, é uma atividade típica do Poder Público, em sendo típica deverá ser prestada de forma direta e de modo permanente.

Assim, nos termos da CF de 1988, art. 37, II, a contratação de servidores para o exercício das atividades típicas, diretas e permanentes da Administração Pública somente podem se dar por concurso público, sejam eles técnicos próprios do município ou reunidos por meio de um consórcio público intermunicipal.

Isto posto, torna-se necessário enfatizar que o município, para exercer o seu poder-dever de licenciar, deverá antes cumprir as exigências mínimas referentes ao órgão ambiental capacitado e também as do conselho de meio ambiente. O que é reafirmado no art. 8º da Resolução Cepram em comento, tamanha a importância da estruturação do SISMUMA para a realização do licenciamento ambiental local.

> Art. 8º - O Município para se manifestar quanto ao nível de gestão local para o exercício do licenciamento deverá ter atendido o quanto disposto nos artigos 4º ao 6º desta Resolução.

Na hipótese de o município não possuir o Órgão Ambiental "Capacitado" ou o seu Conselho de Meio Ambiente "ativo", dá-se ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o desempenho das ações administrativas de licenciamento e da autorização ambiental, nos termos do art. 15, II, da LC nº 140/2011.

Esclareça se que, que nos termos do art. 2º, I, da nº LC 140/2011, a atuação supletiva é a ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições.

Para efetividade a este comando, a Resolução Cepram nº 4.327/2013 estabeleceu, em seu art. 10, que o município deverá comunicar à Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA sua não capacidade e invocar a competência supletiva do Estado.

> Art. 10 - A não capacidade municipal caracterizada pela inexistência e/ou inaptidão de órgão ambiental capacitado ou de Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo dará ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o desempenho das ações administrativas de licenciamento e da autorização ambiental, nos termos do art. 15, II da Lei Complementar nº 140, de 2011.
> §1º - A não capacidade municipal deverá ser comunicada pelo ente federativo responsável, na forma do art. 15 da Lei Complementar nº 140/2011, para fins de exercício da atuação supletiva.
> §2º - O Município deverá, após a comunicação de não capacidade, buscar medidas para implementar, no prazo máximo de 02 (dois) anos, a estrutura necessária ao cumprimento do previsto na Lei Complementar nº 140/2011.
> §3º - Na hipótese da permanência da não capacidade municipal, ele deverá, ao final do prazo estabelecido no §2º, renovar a invocação da ação supletiva do Estado.

Em que pese a nº LC 140/2011 não determinar um prazo de estruturação para os municípios, não se pode esquecer de que a Resolução Cepram nº 4.327/2013 expressou, em seu art. 10, o prazo de dois anos para a estruturação dos municípios que se declarassem não capazes. Assim, ao final de dois anos, caso o município ainda não detenha o seu SISMUMA devidamente estruturado, deverá renovar a invocação da ação supletiva do Estado.

Mas não é só isso.

A Resolução Cepram, em seu art. 7º, adverte aos municípios a obrigação de manifestar-se à SEMA o nível de gestão para o licenciamento ambiental, sob pena de entender que o município declara-se apto aos três níveis de licenciamento.

> Art. 7º – Os municípios deverão, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta Resolução, informar à SEMA o nível de gestão local para o exercício do licenciamento, conforme Anexo Único, ou a falta de capacidade para exercê-la.
> Parágrafo único. Não havendo a manifestação expressa do município, nos termos do *caput* deste artigo, entender-se-á que todas as atividades de impacto local foram recepcionadas e, portanto, todos os 03 (três) níveis previstos no Anexo Único desta Resolução passarão à competência municipal.

Necessário assim salientar que aqueles municípios que não detêm capacidade técnica administrativa, como a inexistência de órgão ambiental capacitado e conselho de meio ambiente atuante, devem de imediato, caso ainda não o tenham feito, manifestar-se à SEMA para invocar a competência supletiva do Estado.

É fundamental, portanto, que enquanto os municípios não apresentem as exigências para realizar as ações administrativas do licenciamento, como exaustivamente exposto, invoquem a atuação supletiva do Estado. Esta iniciativa municipal dará maior segurança a todos os envolvidos no processo de licenciamento ambiental. Caso contrário, o pedido de licenciamento dos empreendimentos e atividades considerados de impacto local, que porventura forem feitos diretamente ao Estado, poderão serão recusados, haja vista que a partir da edição da Resolução Cepram nº 4.327/2013, o Estado da Bahia somente exercerá sua competência supletiva caso venha a ser provocado pelo município, como expresso no parágrafo único do art. 7º.

Destarte, como se retira da simples leitura desse dispositivo, ao município cabe informar à SEMA a sua opção por um dos três níveis de licenciamento, e na hipótese de quedar-se silente, o Estado terá a presunção de que os municípios que não se manifestarem estão realizando a ação administrativa do Licenciamento Ambiental até o nível 03. Certamente, está-se diante de uma Presunção *iuris tantum*, que consiste na presunção relativa e que admite prova em contrário.

Note-se que o prazo de 90 dias previsto no citado art. 7º encerrou-se no dia 03 (três) de março de 2013. O que não significa dizer que os municípios que porventura não tenham se manifestado, não poderão fazê-lo depois dessa data. O entendimento contrário fere a LC nº 140/2011, a qual não estabeleceu nenhum prazo para a invocação da Competência Supletiva do Estado pelo município.

Por outro lado, aqueles municípios que já detenham o seu respectivo SISMUMA estruturado, considerando a existência do órgão ambiental capacitado e do conselho de meio ambiente em atividade, deverão se manifestar a um dos 03 (três) níveis de complexidade de licenciamento. Oportunidade em que o Estado dará publicidade, sem qualquer interferência, ao ato do município que declarar o nível de gestão que julgar adequado, diferentemente da égide da Resolução Cepram nº 3.925/2009, cujo reconhecimento do nível de opção dava-se, a partir de uma Resolução Cepram, mediante a análise de sua Câmara Técnica de Gestão Ambiental Compartilhada das informações prestadas pelo município.

3.16.1 Dos anexos que tratam das tipologias de impacto local

No que toca às tipologias dos empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento ambiental municipal, elas se encontram presentes no Anexo na Resolução Cepram, em estudo. No entanto, como comentado, a Resolução n° 4.327/2013 foi alterada pela Resolução Cepram n° 4.420/2015. As atuais alterações decorrem do Anexo II do Decreto Estadual n° 15.682/2014, o qual alterou o Decreto n° 14.024/2012, sendo este, o berço do Anexo original, ora alterado.

Em sua parte normativa, pouco se alterou, a não ser o seu art. 3º, que trata do quadro da classificação de empreendimentos e atividades, segundo as variações do porte e do potencial poluidor.

> Art. 3º - Os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, sujeitos ao licenciamento ambiental serão enquadrados em classes, com base no porte e potencial poluidor, conforme disposto no artigo 109 do Regulamento da Lei Estadual nº 10.431/2006, aprovado pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012, com as alterações introduzidas pelo Decreto Estadual nº 15.682 de 19 de novembro de 2014.
> Parágrafo Único - A classificação de empreendimentos e atividades obedecerá à seguinte correspondência, de acordo com a tabela classificatória:
> I - Classe 1 - pequeno porte e pequeno potencial poluidor;
> II - Classe 2 - médio porte e pequeno potencial poluidor ou pequeno porte e médio potencial poluidor;
> III - Classe 3 - médio porte e médio potencial poluidor;
> IV - Classe 4 - grande porte e pequeno potencial poluidor ou pequeno porte e alto potencial poluidor;
> V - Classe 5 - grande porte e médio potencial poluidor ou médio porte e alto potencial poluidor;
> VI - Classe 6 - grande porte e alto potencial poluidor.

Tabela 1 - Tabela Classificatória Porte do empreendimento x Potencial Poluidor

		POTENCIAL POLUIDOR GERAL		
		P	M	A
PORTE DO EMPREENDIMENTO	P	1	2	4
	M	2	3	5
	G	4	5	6

Legenda: P = pequeno, M = médio, G = grande, A = alto e os números indicam a respectiva classe. (Redação conforme Decreto nº 15.682 de 19 de novembro de 2014)

Fonte: Governo do Estado da Bahia, Decreto nº 15.682/2014

Assim, para fins de uma breve análise do conjunto de tipologias municipais passíveis de licenciamento ambiental municipal, insta comparar o Anexo Original e o Anexo vigente da Resolução n° 4.327/2013, com o revogado Anexo Único da Resolução Cepram n° 3.925/2009, que inaugurou o Programa GAC.

Destarte, desta comparação entre os Anexos das Resoluções Cepram comenta-se, inicialmente, que o Anexo Original da Resolução n° 4.327/2013 promoveu: alterações das respectivas Divisões e Grupos, bem como das respectivas tipologias; suprimiu os portes, micro e excepcional, com redistribuição e ampliação das respectivas unidades de medidas entre os portes pequeno, médio e grande; ampliou os intervalos referentes à dispensa de licenciamento; agrupou tipologias, que eram tratadas de formas distintas; suprimiu todas as tipologias referentes à agricultura e à pecuária; acresceu tipologias que até então eram de exclusiva competência do Estado, como barragens e diques que passaram a ser também do município. Além disso, em sede da Resolução n° 4.327/2013, estabeleceram-se as 06 (seis) classes resultantes de duas variáveis: porte *versus* potencial poluidor.

No que tange ao novo Anexo da Resolução n° 4.327/2013, observamos que foram acrescidas novas tipologias, a exemplo da Carcinicultura (A2.4); Malacocultura (cultivo de ostras e mexilhões) (A2.7); Minerais (B4.5); Água Mineral – Produção Industrial (C1.8.4); o Grupo C6.6 (Produtos de Limpeza, Polimento e Uso Sanitário); o Grupo C6.7 (Perfumes, Cosméticos e Preparados para Higiene Pessoal); Grupo E1: Produção, Compressão, Estocagem e Distribuição de Gás Natural e GLP; Reciclagem de Materiais Metálicos, Triagem de Materiais Recicláveis (que inclua pelo menos uma etapa do processo de industrialização) (E6.2); Marinas e Atracadouros e Instalações de Manutenção de Embarcações (F1.5). Saliente-se ainda o acréscimo do Anexo II, que trata da Autorização de Supressão e o Manejo de Vegetação, de Florestas e Formações Sucessoras Passíveis de Autorização Municipal. Por outro lado, foram retiradas do Anexo Original da Resolução n° 4.327/2013 as tipologias referentes à Fabricação de Artefatos de Madeira sem Tratamento (C4. 2.1) e as do Grupo C1.6, Açúcar e Confeitarias.

Além disto, pode-se verificar que o novo Anexo I da Resolução n° 4.327/2013 também teve expressivas alterações das classes e das unidades de medidas anteriormente consideradas, ampliando desta forma a magnitude dos empreendimentos nos respectivos três níveis de gestão, mas também aumentou ainda mais a linha de corte da exigência do licenciamento ambiental, o que, em outras palavras, significa igualmente ampliar o rol de dispensa de licenciamento, o que deve ser visto com cautela.

Se, de um lado, as alterações dos anexos citados ampliam aos municípios a possibilidade de abarcar um maior número de tipologias e respectivos enquadramentos em seu licenciamento ambiental, acontece, do outro lado, que a grande maioria dos municípios baianos ainda não detém capacidade para o processo de gestão ambiental, conforme se pode observar dos dados constantes

da Apresentação do Programa Município Ecolegal - Gestão para o Meio Ambiente do Ministério Público da Bahia (CEAMA, 2015). As principais não conformidades observadas com relação aos Sistemas Municipais de Meio Ambiente referem-se à falta ou inadequação da Política Municipal de Meio Ambiente; à falta de efetividade do Fundo Municipal de Meio Ambiente; à falta de Conselho Municipal de Meio Ambiente em pleno funcionamento; à falta de equipe técnica adequada para realização das atividades de licenciamento e de fiscalização ambientais, que são exatamente as exigências necessárias para que o município possa exercer a sua capacidade para o licenciamento ambiental.

Assim, considerando o cenário parcial apresentado pelo Programa Município Ecolegal do Ministério Público da Bahia, aliado ao conjunto das expressivas modificações trazidas pela Resolução Cepram n° 4.327/2013 e seus anexos, corre-se o risco de impor à gestão municipal um salto desproporcional ao cenário real das capacidades da maioria dos municípios baianos.

De tal modo, as novas condições propostas retrocedem a um nível de proteção inferior daquele da revogada Resolução Cepram n° 3.925/2009, que podem vir a ferir o Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental. Este princípio significa que, a menos que as circunstâncias de fato se alterem significativamente, não é de se admitir o recuo para níveis de proteção inferiores aos anteriormente consagrados.

Além disto, a ampliação da linha de corte da exigência do licenciamento ambiental contraria o ordenamento jurídico ambiental, haja vista que não há nenhuma regra que admita a possibilidade da dispensa do licenciamento. Pelo Contrário, o art. 10 da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, Lei n° 6.938/1981, alterada pela LC n° 140/2011, postula que estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Neste sentido, podemos citar novamente Araújo (2013) que expressamente diz:

> [...] não há se falar em dispensa prévia do licenciamento ambiental para as atividades de baixo potencial lesivo [...] Também discordamos desse posicionamento doutrinário, por entender não ser possível a dispensa de Licenciamento Ambiental para as atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, ainda que em casos de baixo potencial degradador, eis que tal obrigatoriedade não é excepcional, em conformidade com o que estabelece a legislação. Em tais casos, não será cabível a dispensa, mas sim a realização de um licenciamento com procedimentos especiais, menos complexos, denominado Licenciamento Ambiental Simplificado, em conformidade com as regulamentações aplicáveis ao caso concreto [...].

Na mesma linha de raciocínio, encontramos a citação de Farias (2013): "a dispensa do licenciamento ambiental é algo questionável, porque a Constituição da República não excetua nenhuma atividade do controle ambiental".

Além disto, considerando a responsabilidade civil objetiva a que o município está submetido, salienta-se que ele deverá observar com cautela as alterações de portes contidos no novo anexo, e adotar em sua legislação medidas mais protetivas, visando à maior proteção dos recursos ambientais para que não ocorra nenhum dano ambiental.

E mais, ao promover o licenciamento ambiental, caberá ao município considerar, além do porte e do potencial poluidor, as características do ecossistema e a capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos, como se faz previsto no art. 1º, §2º, da Resolução Cepram nº 4.327/2013.:

> Art. 1º _____
>
> §2º - O licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto ambiental local é dividido em 03 (três) níveis correspondentes, em ordem crescente à complexidade ambiental, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, as características do ecossistema e a capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos (g.n)

Assim, na esteira da LC nº 140/2011, bem como o arcabouço da Política Nacional de Meio Ambiente conciliada aos princípios constitucionais de proteção ambiental, salientamos que o município deverá observar que o licenciamento ambiental não poderá ficar adstrito em sua gestão, apenas ao porte e ao potencial poluidor, devendo também considerar a respectiva tipologia com as características locacionais do empreendimento no caso concreto, ou seja, haverá de verificar as especificidades do local, considerar o socioambiente em que o empreendimento será implementado, o patrimônio cultural material e imaterial envolvido, as características do ecossistema e a capacidade de suporte dos recursos ambientais abrangidos para as suas decisões sobre o licenciamento ambiental e, ao final, estabelecer qual a licença adequada.

Ademais disto, a premissa fundamental do licenciamento ambiental consiste na exigência de avaliação de impacto ambiental para os empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento, de forma a prevenir e/ou mitigar danos ambientais que venham a afetar o equilíbrio ecológico e socioeconômico, comprometendo a qualidade ambiental de uma determinada localidade, região ou país.

Segundo Costa Neto (2004), para a condução do Licenciamento Ambiental, foi concebido um processo de avaliação preventiva que consiste no exame dos aspectos ambientais dos projetos em suas diferentes fases: concepção/planejamento, instalação (construção) e operação. Diz o autor que, em respeito aos princípios jurídicos constitucionais de tutela ambiental, há de se indagar se a atividade em vias de ser licenciada é ou não lesiva ao meio ambiente. Também diz que a atuação da

Administração Ambiental não é absolutamente livre, no tocante a sua escolha final, uma vez que o licenciamento está subordinado à realização de estudo de impacto ambiental. A escolha entre opções diversas, existência ou não de impacto ambiental significativo, pode conduzir ao licenciamento ou não da atividade. Portanto, ao procedimento de licenciamento ambiental informado por subsídios técnicos relevantes, importará o exame de aspectos ligados ao "que", "como" e "quando" da atividade a ser autorizada, daí resultando uma resposta favorável ou não ao empreendedor, uma vez que o licenciamento não seria nem decisão vinculada, nem discricionariedade técnica, mas sim decisão acerca da conveniência do projeto.

Com efeito, o estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - EIA/RIMA, instituído pela Resolução Conama nº 01/1986, constitui a avaliação de impacto ambiental utilizada nos procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades consideradas causadoras de significativa degradação ambiental.

Contudo, a critério do órgão ambiental competente, e quando verificado que o empreendimento ou atividade não é potencialmente causador de significativa degradação, poderá ser solicitado estudo ambiental diverso, em conformidade com a tipologia, localidade e características do empreendimento ou atividade a ser licenciada.

Nestes termos, chama-se a atenção para a responsabilidade do órgão ambiental municipal ao estabelecer o estudo ambiental para análise da concessão de licenças de empreendimentos que pela magnitude do impacto sejam de significativa degradação ambiental, caso do EIA/RIMA; tanto quanto os estudos adequados para os empreendimentos e atividades que não sejam de significativa degradação ambiental para subsidiar as etapas do licenciamento ambiental: Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação. Neste particular, alertar-se para a quantidade expressiva e contumaz das Licenças, Simplificada ou Unificada, as quais, porventura, estejam sendo expedidas em desacordo pelos municípios.

Merece ainda ser ressaltado, com a finalidade do regular processo do licenciamento ambiental, que em ambos os anexos da Resolução Cepram nº 4.327/2013, original e alterado, salta aos olhos: a predominância das Classes 02, 03 e 04, em menor número da Classe 05, mas não há nenhum da Classe 06.

À primeira vista, poder-se-ia entender que ao município não foi conferido nenhum empreendimento que exigisse o EIA/RIMA, uma vez que no Estado os empreendimentos passiveis de EIA/RIMA pertencem à Classe 06.

Todavia, esta regra não pode ser admitida como absoluta, haja vista que os componentes para a indicação da Classe perpassam apenas pela equação porte e potencial poluidor, sem levar em consideração os demais aspectos exaustivamente comentados no presente artigo.

No que diz respeito ao EIA/RIMA, há que se atentar que a Constituição Federal ,ao prever no seu art. 225, § 1º, inc. IV, o estudo prévio do impacto ambiental, determina que ele seja exigido antes da implementação do empreendimento, quando a atividade potencialmente causadora for de significativa degradação ao meio ambiente. E que a determinação de que o empreendimento ou atividade é efetiva ou potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente está conciliada com a magnitude do impacto e com as características ecossistêmicas do local que se pretende implantar o projeto, independentemente do seu porte e de sua tipologia. Esta análise é extraída do voto prolatado no RE 396541 RS - RS, pelo Ministro Carlos Veloso, na ação proposta Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul em face do município e Câmara de Vereadores de Porto Alegre Julgamento 27/04/2005. DJ 13/05/2005 PP-00076.

3.17 Conclusão

Nestes termos conclui-se o presente artigo, afirmando-se que, para a efetividade do licenciamento ambiental municipal, exige-se um Sistema Municipal de Meio Ambiente estruturado e eficiente, como exaustivamente comentado. Sem esquecer que a partir do momento que o município faz a opção político-ambiental em um dos três níveis de gestão estabelecidos na Resolução Cepram, terá que se apropriar da consciência da necessidade de se estabelecer prevenções e reparações contra os danos ambientais pelo cuidado e respeito com os recursos naturais locais, pela solidariedade com a presente e com as gerações futuras, pelo respeito cultural das comunidades envolvidas, pois todos eles são direitos vinculados aos direitos econômico-sociais e à sociobiodiversidade.

Referências

AMADO, Frederico. **Direto Ambiental Esquematizado**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014. p. 164.

ARAÚJO, Sarah Carneiro. **Licenciamento Ambiental no Brasil: Uma Análise Jurídica e Jurisprudencial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 96.

BAHIA. Ministério Público. CEAMA. **Nota Técnica 001/2014. Estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente**. Salvador. 2014. Disponível em: <http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-ceama/cat_view/390-publicações/1903-projeto-municipio-ecolegal.html>. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. **Apresentação do Programa Município Ecolegal**. Disponível em: <http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-ceama/cat_view/390-publicacoes/1903-projeto--municipio-ecolegal.html>. Acesso em 15 fev. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1998.

_____. Lei n. 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**. Diário Oficial, Brasília, 2 set.1981.

_____. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Diário Oficial, Brasília, 9 set. 2011.

CARDOSO FILHO, Carlos. **Lei Complementar nº 140/2011: a desnaturação da competência comum e da ação conjunta, em claro risco ao meio ambiente**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3.166, 2 mar. 2012. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/21210>. Acesso em: 30 jun. 2012.

COSTA NETO, Nicolao Dino de C. **Aspectos da Tutela Preventiva do Meio Ambiente: A Avaliação de Impacto Ambiental e o Licenciamento Ambiental**. In: LEITE, José Rubens Morato et al. Direito Ambiental Contemporâneo. Barueri, SP: Manole, 2004. p. 177.

CUNHA, Belinda Pereira da; AUGUSTIN, Sérgio. **Sustentabilidade ambiental: estudos jurídicos e sociais**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/Sustentabilidade_ambiental_ebook.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2016.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos Teóricos e Práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 113, 116-117.

HUMBERT, Georges. **Inconstitucionalidade da LC 140/2011 acerca das competências ambientais municipais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 20, n. 4.473, 30 set. 2015. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/43153>. Acesso em: 9. out. 2015.

KRELL, Andreas Joachim. **Subsídios para uma interpretação moderna da autonomia municipal na área da proteção ambiental**. Interesse Público, 10. ed., p. 27, Belo Horizonte, Fórum, 2001.

MARINHO, Marcia Mara de Oliveira et al. **Propostas de Aprimoramento do Licenciamento Ambiental no Estado Da Bahia: A Etapa Da Licença**. IMA/ UFBA, Salvador, 2011.

As Responsabilidades Legais e suas consequências administrativas, civis e criminais no Licenciamento Ambiental

Fábio Fernandes Corrêa

3.18 Tríplice responsabilidade em matéria ambiental e garantias constitucionais

O licenciamento ambiental, como procedimento administrativo voltado a disciplinar a utilização de recursos ambientais, traz uma carga de responsabilidade muito grande a todos que dele participam. Isso porque estão em jogo empreendimentos ou atividades que são efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar degradação ao meio ambiente.

As pessoas físicas ou jurídicas, sejam elas empreendedores que solicitam a licença, o ente federativo ou os servidores públicos que analisam o respectivo procedimento, bem como os técnicos que lançam pareceres durante o seu trâmite, possuem responsabilidades pelos seus atos.

A importância de que os diversos atores que participam do licenciamento ambiental atuem de forma correta ganha ainda mais importância quando se lembra a função preventiva e mitigadora do procedimento administrativo em questão. Uma vez levado a cabo eivado de informações inverídicas, com omissão de fatos ou desrespeitando etapas, fatalmente o licenciamento ambiental não terá prestado à sua finalidade de proteção ao meio ambiente.

A CF de 1988, ao tratar das condutas lesivas ao meio ambiente, foi taxativa ao prever que os infratores estão sujeitos a sanções penais, administrativas e civis (art. 225, §3º). É a chamada tríplice responsabilidade em matéria ambiental, que também recai nos atos praticados no licenciamento ambiental.

Assim, o mesmo fato pode levar à responsabilização nas três esferas jurídicas de proteção ao meio ambiente. Comentando sobre o citado dispositivo constitucional, Édis Milaré (2013) afirma que:

> Deveras, os atos atentatórios ao ambiente têm (ou podem ter) repercussão jurídica tripla, já que ofendem o ordenamento de três maneiras distintas. Nesse sentido, uma

> contaminação do solo, por exemplo, pode deflagrar a imposição de ***sanções administrativas*** (pagamento de multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) e R$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), com base no art. 61, ***caput***, do Dec. 6.514/2008), ***sanções criminais*** (condenação à pena de reclusão, de um a cinco anos, com base no art. 54, §2º, V, da Lei 9.605/1998) e ***sanções civis*** (cumprimento de obrigações de não fazer, impondo-se a cessação da atividade poluidora; de fazer, consistente na remediação do solo, para a integral reparação do dano; ou, se irreversível a contaminação, pagamento de indenização em pecúnia). Isso decorre do princípio insculpido no art. 935 do atual CC, que estabelece a independência da responsabilidade civil em relação à criminal, e que já havia sido incorporado por norma constitucional para fins de defesa do meio ambiente (p. 330/331).

Ao contrário do que pode parecer em uma primeira análise da matéria e sem um aprofundamento do assunto em razão do objetivo deste capítulo, pode-se tranquilamente afirmar que não há *bis in idem* por uma suposta "tríplice responsabilização". Como explica Marcelo Abelha Rodrigues (2013), são "[...] diferentes os valores tutelados pelas normas dos mais variados ramos do direito. Da mesma forma, são distintas as finalidades que se buscam por meio delas".

Em todas as esferas jurídicas, para que ocorra a responsabilização por danos ambientais, devem ser observadas determinadas garantias constitucionais. A primeira delas é a prevista no art. 5º, LIV, da CF de 1988 que estabelece que "ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal".

Uma das consequências da condenação criminal pode ser a estipulação de uma pena privativa de liberdade. Tanto no juízo criminal como no âmbito administrativo pode ser determinada a expropriação de bens do degradador, como os instrumentos utilizados na infração ambiental.

Em qualquer dos citados casos, há de ser respeitado o devido processo legal, isto é, os trâmites legais, com todas as suas etapas previamente estipuladas, para que, ao final, as respectivas cominações sejam legalmente aplicadas.

Ao comentar o princípio do devido processo legal, Marcelo Novelino (2012) afirma que:

> Para que a privação de direitos ligados à liberdade ou à propriedade seja considerada legítima, exige-se a observância de um determinado processo legalmente estabelecido, cujo pressuposto é uma atividade legislativa moldada por procedimentos justos e adequados.

Outra importante garantia constitucional é a que está prevista no art. 5º, LV, da CF de 1988, *in verbis*: "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes".

Assim, primeiramente o trâmite legal deve ser observado para a aplicação de sanções (devido processo legal). Por outro lado, os supostos infratores têm o direito de participar de todas as fases do processo judicial ou administrativo e de ofertar as suas alegações de defesa.

O mesmo autor acima citado também comenta os princípios do contraditório e da ampla defesa nos seguintes termos:

> O ***contraditório***, entendido como a ciência bilateral dos atos do processo com a possibilidade de contrariá-los, é composto por dois elementos: ***informação*** e ***reação***, sendo esta meramente possibilitada em se tratando de direitos disponíveis. A ***ampla defesa*** é uma decorrência do contraditório ("reação"). É assegurada ao indivíduo a utilização, para a defesa de seus direitos, de todos os meios legais e moralmente admitidos (p. 574/575).

A seguir, serão tratadas cada uma das três responsabilidades: administrativa, civil e criminal. Deve-se lembrar que qualquer uma delas pode recair em todos os participantes do licenciamento ambiental, sejam pessoas físicas ou jurídicas, agentes públicos ou particulares.

3.19 Responsabilidade Administrativa

É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, V, da CF de 1988).

Para o exercício da referida competência constitucional cada ente federado deve se apoiar na lei. Nem poderia ser diferente, já que a atuação administrativa está condicionada à antecedente previsão legislativa. Assim, as sanções administrativas poderão ser aplicadas desde que tenham prévio embasamento legal.

Mencionando que o princípio da legalidade é um princípio basilar do Estado Democrático de Direito, Silva (1997) ainda leciona que:

> Toda a sua atividade fica sujeita à *lei*, entendida como expressão da vontade geral, que só se materializa num regime de divisão de poderes em que ela seja o ato formalmente criado pelos órgãos de representação popular, de acordo com o processo legislativo estabelecido na Constituição. É nesse sentido que se deve entender a assertiva de que o Estado, ou o Poder Público, ou os administradores não podem exigir qualquer ação, nem impor qualquer abstenção, nem mandar tampouco proibir nada aos administrados, senão em virtude de lei (p. 400).

Havendo prévia previsão em lei para a atuação administrativa de qualquer ente federado à defesa do meio ambiente, estão eles aptos ao exercício do seu poder de polícia.

Como bem explica Meirelles (1997),

> *poder de polícia* é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado. Em linguagem menos técnica, podemos dizer que o *poder de polícia* é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional (p. 115).

De nada adiantaria, pois, disposições em lei de atividades fiscalizatórias e sancionatórias se não pudesse o Poder Público se valer de determinados meios para fazer cessar, determinar a correção ou mesmo fixar penalidades pela ocorrência dos danos ambientais. Mostra-se o poder de polícia como o instrumento apto e legítimo para impor as responsabilidades administrativas ao violador das regras legais.

No âmbito federal, a própria Lei n° 6.938/1981, que trouxe a Política Nacional do Meio Ambiente, já definiu que os transgressores do não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos danos causados pela degradação ambiental estão sujeitos a multa; à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público; à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; e à suspensão de sua atividade (art. 14).

Já a Lei n° 9.605/1998, mais conhecida como "Lei dos Crimes Ambientais", não apenas tratou dos delitos e respectivas sanções penais, mas também das infrações administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. O art. 70 da referida Lei definiu infração administrativa ambiental como toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

O §3° do art. 70 da Lei n° 9.605/1998 trouxe, ainda, importante regra de que a autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade.

O Decreto n° 6.514/2008, por sua vez, esmiuçou o assunto, com a previsão de condutas infracionais ao meio ambiente e suas respectivas sanções administrativas. Além disso, estabeleceu um processo administrativo federal para apuração destas infrações.

As sanções passíveis de serem aplicadas são aquelas constantes do art. 3° (repetidas do art. 72 da Lei n° 9.605/1998): advertência; multa simples; multa diária; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e da flora e demais produtos e subprodutos objeto da infração, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; destruição ou inutilização do produto; suspensão de venda e fabricação do produto; embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas; demolição de obra; suspensão parcial ou total das atividades; e restrição de direitos.

Para a determinação de qual sanção será aplicada, o mesmo decreto elencou, em seu art. 4°, que o agente autuante observará: I – a gravidade do fato, tendo em vista os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e para o meio ambiente; II – antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e III – situação econômica do infrator.

Quanto às condutas previstas como infrações administrativas, o art. 66 do Decreto n° 6.514/2008 tratou especificamente sobre o licenciamento ambiental nos seguintes termos:

> Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: Multa de R$500,00 (quinhentos reais) a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Parágrafo único. Incorre nas mesmas multas quem: I – constrói, reforma, amplia, instala ou faz funcionar estabelecimento, obra ou serviço sujeito a licenciamento ambiental localizado em unidade de conservação ou em sua zona de amortecimento, ou em áreas de proteção de mananciais legalmente estabelecidas, sem anuência do respectivo órgão gestor; e II – deixa de atender as condicionantes estabelecidas na licença ambiental.

O Decreto n° 6.514/2008 ainda possui uma subseção sobre as infrações administrativas contra a administração ambiental. No tocante ao licenciamento ambiental, o art. 82 previu multa de R$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) a R$ 1 .000.000,00 (um milhão de reais) para quem elaborar ou apresentar informação, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso, enganoso ou omisso, seja nos sistemas oficiais de controle, seja no licenciamento, na concessão florestal ou em qualquer outro procedimento administrativo ambiental.

É bom frisar que, além da infração administrativa referente ao licenciamento ambiental, nada impede que o sujeito seja autuado por outra transgressão administrativa. Assim, se a atividade funcionava sem licença ambiental e, ao mesmo tempo e em decorrência dela, por exemplo, houve destruição de floresta em área de preservação permanente, serão impostas tanto as sanções do art. 66 como as do art.43 do Decreto n° 6.514/2008.

Da mesma forma, podem incidir outras infrações contra a administração ambiental. Tem-se, por exemplo, a infração de obstar ou dificultar a ação do Poder Público no exercício de atividades de fiscalização ambiental (art. 77) ou deixar de cumprir compensação ambiental determinada em lei, na forma e no prazo exigidos pela autoridade ambiental (art. 83).

No âmbito do Estado da Bahia, a Lei n° 10.431/2006 repetiu a definição da infração administrativa prevista na Lei n° 9.605/1998 (art. 176) e ressaltou que responderá também pela infração quem contribuir para sua prática ou dela se beneficiar (art. 189).

As autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processos administrativos são os funcionários das atividades de fiscalização, de órgãos ambientais integrantes do Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEMA (composição prevista no art. 146) e do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SEGREH. Além disso, poderão ser firmados convênios com a Polícia Militar da Bahia para o exercício de poder de polícia administrativa ambiental (art. 176-B e seu parágrafo único da Lei Estadual nº 10.431/2006).

As penalidades são aquelas previstas no art. 180 da Lei Estadual em comento: advertência; multa simples ou diárias interdição temporária ou definitiva; embargo temporário ou definitivo; demolição; apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; suspensão parcial ou total de atividades; suspensão de venda e fabricação do produto; destruição ou inutilização de produto.

Por fim, há ainda a penalidade de perda ou restrição de direitos, que pode consistir em suspensão de registro, licença ou autorização; cancelamento de registro, licença e autorização; perda ou restrição de benefícios e incentivos fiscais; perda ou suspensão da participação em linhas de financiamento em estabelecimentos públicos de crédito; proibição de licitar e contratar com a administração pública pelo período de até três anos.

Os critérios para a gradação e aplicação das penalidades são aqueles previstos no art. 187 da Lei nº 10.431/2006: I – as circunstâncias atenuantes e agravantes; II – a gravidade do fato, tendo em vista suas consequências para o meio ambiente; III – os antecedentes do infrator; IV – o porte do empreendimento; V – o grau de compreensão e escolaridade do infrator; VI – tratar-se de infração formal ou material.

Chama a atenção o parágrafo único do mesmo dispositivo legal que prevê como circunstância agravante apresentar ou elaborar no licenciamento, ou em qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão.

O Decreto Estadual nº 14.024/2012, por seu turno, tratou das infrações e sanções administrativas ambientais a partir do art. 238. O aludido ato normativo estadual diferenciou a infração material da infração formal. A primeira é aquela em que a ação ou omissão cause ou possa causar contaminação, poluição e/ou degradação do meio ambiente (art. 257, II).

Já infração formal refere-se à falta de anuência, autorização, licença ambiental ou registros, em quaisquer de suas modalidades, quando necessários; ou o descumprimento de prazos para o atendimento de exigências, notificações ou condicionantes quando não tragam consequências diretas para o meio ambiente (art. 257, I).

O parágrafo único do art. 254 do mesmo Decreto Estadual considerou, entre outras, como infrações administrativas as seguintes que guardam relação com o licenciamento ambiental:

> I – executar obras, instalar, implantar, alterar, testar ou operar equipamentos ou empreendimentos, bem como exercer atividades ou explorar recursos naturais de quaisquer espécies sem as necessárias anuências, autorizações, ou licenças ambientais ou registros, quando a estes sujeitos, ou em desacordo com os mesmos;
> III – descumprir condicionantes ou prazos estabelecidos nas notificações, anuências, autorizações, licenças ambientais ou nos próprios autos de infração.

O Anexo VI do Decreto Estadual n° 14.024/2012 trouxe diversas infrações administrativas e, a título ilustrativo, descreveu como infração leve, punida com multa de até R$ 5.000,00 (cinco mil reais), descumprir os prazos para solicitação de licença ou autorização ambiental, ou deixar de atender às exigências legais ou regulamentares quando devidamente notificado pela autoridade ambiental competente no prazo concedido, visando à regularização, correção ou adoção de medidas de controle para cessar a degradação ambiental.

Outro exemplo é a conduta considerada uma infração grave, punida com multa de até R$ 200.000,00 (duzentos mil reais), de elaborar ou apresentar informação, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso, enganoso ou omisso, seja nos sistemas oficiais de controle, seja no licenciamento, na concessão florestal ou em qualquer outro procedimento administrativo ambiental.

De acordo com o art. 256 do Decreto Estadual n° 14.024/2012, o rol previsto no Anexo VI não é taxativo. É permitido, portanto, que o agente autuante promova o enquadramento de infrações que não constarem no referido Anexo, desde que com base na definição da infração administrativa do art. 254, nos exemplos presentes no art. 255 como nas demais legislações ambientais vigentes.

Ademais, não se pode esquecer de que os municípios também exercem atividades fiscalizatórias que poderão culminar com a aplicação de sanções administrativas. Assim, os atos normativos municipais a respeito do assunto devem ser consultados.

Por fim, é importante mencionar a LC nº 140/2011, que foi a primeira a regulamentar o art. 23, parágrafo único, da CF de 1988. Referida Lei Complementar tratou da cooperação dos entes federativos para o exercício da competência comum na proteção do meio ambiente, em especial no que se refere ao licenciamento ambiental.

Seu art. 17 disciplinou que compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

Tal regra geral é complementada pelos comandos existentes nos parágrafos do citado dispositivo legal. No §2º é prevista a obrigação do ente federativo que tiver conhecimento de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental de determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la. O fato, porém, deve ser imediatamente comunicado ao órgão competente para as providências cabíveis.

E mais, o §3º ainda dispôs que nada impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental. Prevalecerá, contudo, o auto de infração ambiental lavrado pelo órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização.

3.20 Responsabilidade Civil

É sabido que a CF de 1988 trouxe, pela primeira vez na história brasileira, um capítulo na Lei Maior dedicado exclusivamente ao Meio Ambiente (Título VIII, Capítulo VI). Logo no seu primeiro artigo estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo ao bem tutelado, como não poderia deixar de ser, um caráter transindividual.

Meio ambiente é conceituado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, I).

Da conjugação dos preceitos constitucional e infraconstitucional extrai-se, em termos simplistas, mas de extrema importância, que a tutela jurídica ambiental refere-se à interação equilibrada dos meios biótico e abiótico.

Sob este aspecto o causador do dano ambiental é responsabilizado, primeiramente, pela recuperação da degradação ambiental, entendida como a alteração adversa das características do meio ambiente (art. 3º, II, da Lei nº 6.938/1981).

A devida responsabilização pelo dano ecológico puro acarretará a reparação *in natura*, ainda que se saiba que os danos ambientais são, em regra, irreversíveis. A definição de restauração, inclusive, deve ser utilizada, exigindo-se do degradador a "restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original" (art. 2º, XIV, da Lei nº 9.985/2000).

Assim, a primeira ação a ser tomada é a da reparação *in natura* e no local degradado (*in situ*). Adota-se o postulado da reparação específica. Sempre que possível, a medida a ser imposta ao poluidor deve ser a recuperação do bem ambiental lesado no local onde houve a agressão do meio ambiente.

É visada a reparação que leve ao restabelecimento do equilíbrio ambiental. O que se objetiva é que o meio ambiente volte a cumprir todas as suas funções dele esperadas, proporcionando sadia qualidade de vida a todos.

Ademais, todos os efeitos decorrentes da atividade lesiva ao meio ambiente devem ser objeto de reparação para que esta possa ser considerada completa, ante a indisponibilidade do bem ambiental. Daí falar-se em reparação integral.

Para tanto, além do dano ecológico puro (dano emergente), deve-se reparar o "lucro cessante ambiental", consistente na perda ou diminuição das funções ecológicas do ecossistema no período de ocorrência do dano até a sua efetiva recuperação.

No artigo "Valoração do dano ambiental: algumas premissas", a promotora de Justiça Cristina Godoy de Araújo Freitas (2012) expõe o assunto com clareza da seguinte forma:

> De fato, se a recomposição integral do equilíbrio ecológico depende, pelas leis da natureza, de lapso de tempo razoável, a coletividade tem direito subjetivo a ser compensada pelo período que mediar entre a ocorrência do dano e a integral reposição da situação anterior. É o chamado dano ambiental "intercorrente" ou lucros cessantes ambientais.

Por outro lado, a responsabilidade civil por danos ambientais no licenciamento ambiental também pode ensejar uma indenização pelos danos morais coletivos que, nas palavras de Carlos Alberto Bittar Filho (1994), devem ser entendidos como

> a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial.

O fundamento do dano moral coletivo encontra-se na própria Constituição Federal, como bem observaram os promotores de Justiça Vinícius Marçal Vieira e Jales Guedes Coelho Mendonça, no artigo de suas autorias "Danos Morais Coletivos em Matéria Ambiental", apresentado no VI Congresso Estadual do Ministério Público de Goiás:

> De mais a mais, repise-se que a partir da Constituição da República de 1988 descortinou-se um novo horizonte quanto à tutela dos danos morais (particularmente no que tange à sua feição coletiva), face à adoção do princípio basilar da reparação integral (art. 5º, incisos V e X, CF/88) e diante do direcionamento do amparo jurídico à esfera dos interesses transindividuais, valorizando-se, pois, destacadamente, os direitos desta natureza (a exemplo dos arts. 6º, 7º, 194, 205, 215, 220, 225 e 227) e os instrumentos jurídicos destinados a protegê-los (art. 5º, LXX e LXXIII, e art. 129, III).

Ademais, a própria Lei nº 7.347/1985, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros interesses transindividuais, sepulcrou qualquer dúvida quanto à aplicabilidade do dano moral coletivo no nosso ordenamento jurídico.

Na redação original, o seu art. 1º dispunha que eram regidas pela citada lei as ações de responsabilidade por danos causados aos interesses relacionados em seus incisos. A partir da redação conferida pela Lei nº 8.884/1994, o art. 1º expressamente passou a prever as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais.

Assim, na responsabilização civil em decorrência do licenciamento ambiental (ou a sua falta) deverão ser considerados não apenas o dano ecológico puro, como o dano ambiental intercorrente e o dano moral experimentado pela coletividade.

No que tange à responsabilidade civil, inevitavelmente deve-se reportar a um dos principais princípios do Direto Ambiental, que é o do poluidor-pagador. O sentido aparente da expressão não traduz o seu real sentido, uma vez que jamais pode ser entendido como a ideia de "pagar para poluir". Não é dada a ninguém a possibilidade de comprar o direito de poluir. O princípio não objetiva tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, evitar o dano ao ambiente.

É poluidor-pagador (poluiu, paga os danos) e não pagador-poluidor (pagou, então pode poluir). Por isso é também conhecido como princípio da responsabilidade. Tem inspiração na teoria econômica, tendo em vista a sua finalidade de internalizar no preço dos produtos todos os custos sociais (externalidades negativas) causados pela produção dos bens.

Tal princípio encontra guarita constitucional. Reza o art. 225, §3º, da Carta Magna que

> as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Antes mesmo da atual Constituição Federal, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) também já tratava da responsabilidade por danos ambientais, com a previsão de que

> Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (art. 14, §1º).

Percebe-se, inclusive, que a obrigação de indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente independe de culpa, o que se denominou de responsabilidade objetiva.

Sobre o tema, Paulo Affonso Leme Machado (2013) escreveu que

> a responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos "danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade" (art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente (p. 404).

A responsabilidade civil pode decorrer tanto de ações comissivas, como na concessão irregular de licenças ambientais ou apresentação de laudo técnico falso. Pode, também, perfeitamente derivar da omissão, como nos exemplos de se deixar de licenciar determinada atividade ou empreendimento como no dever de fiscalizar o cumprimento de condicionantes.

Vale relembrar que a responsabilização pode recair em qualquer pessoa, física ou jurídica, que atue no licenciamento ambiental. Há, assim, a possibilidade de que a pessoa jurídica de direito público também seja punida.

A responsabilidade objetiva também persiste caso o município, o Estado, o Distrito Federal ou a União tenham, de qualquer forma, contribuído para a degradação ambiental. A CF de 1988, no art. 37, §6º, prescreve que as pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros. Por óbvio, os danos causados ao meio ambiente também estão incluídos no preceito constitucional.

Deve-se mencionar, porém, respeitadas opiniões sobre a necessidade de liame subjetivo ao menos culposo para se punir a pessoa jurídica de direito público, quando estiver na qualidade de órgão fiscalizador. Talden Farias (2011), por exemplo, afirma que

> no licenciamento ambiental, a responsabilidade objetiva conferida à Administração Pública no §6º do art. 37 da Constituição Federal é excepcionada por não se tratar de atuação direta, visto que é necessária a prova da culpa para configurar a responsabilidade do Poder Público em sua atuação como fiscal (p. 194).

O dano ambiental é o pressuposto essencial da responsabilidade civil. Não há, na lei brasileira, um conceito de dano ambiental, mas as seguintes definições, constantes do art. 3º da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, são utilizadas para se extrair as suas principais características:

> II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;
> III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

Já se sabe que as atividades humanas são desenvolvidas com a utilização dos recursos ambientais, havendo, portanto, uma degradação da qualidade ambiental. Por outro lado, existe o estabelecimento de padrões ambientais impostos pelo Poder Público, dentro dos quais a atividade é exercida licitamente.

Como bem explica Paulo Affonso Leme Machado (2013):

> A licença ambiental não libera o empreendedor licenciado de seu dever de reparar o dano ambiental. Essa licença, se integralmente regular, retira o caráter de ilicitude administrativa do ato, mas não afasta a responsabilidade civil de reparar. A ausência de ilicitude administrativa impedirá a própria Administração Pública de sancionar o prejuízo ambiental; mas nem por isso haverá irresponsabilidade civil (p. 420).

Dessa forma, é perfeitamente possível que um empreendimento devidamente licenciado e que esteja cumprindo suas condicionantes seja causador de um dano ambiental. Para tanto, deve-se diferenciar as noções de impacto e dano ambiental de acordo com o princípio do limite da tolerabilidade, já que nem toda alteração (impacto) na qualidade ambiental causará um dano ao meio ambiente.

Destacando que o limite de tolerabilidade deve ser apreciado caso a caso, tem-se que ele é ultrapassado quando a utilização do ambiente o torna parcial ou totalmente impróprio a outros usos. Em outras palavras, é preciso verificar se o meio tem condições de absorver o impacto. Caso o meio resista aos impactos, não haverá dano ambiental.

Encerrando esse breve relato sobre a responsabilização civil, cabe tratar dos atos de improbidade administrativa, que podem consubstanciar outra consequência àqueles que atuam no licenciamento ambiental.

A Lei n° 8.429/1992 dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional.

Ao contrário do que pode parecer a nomenclatura improbidade "administrativa", o art. 3º da aludida lei também prevê a aplicação de suas disposições, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade administrativa ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Improbidade corresponde ao mau uso ou o uso nocivo da função pública. Significa exercer a função pública ou os poderes administrativos com prejuízo aos princípios da administração, em especial, o princípio da moralidade. Em outras palavras, consiste na atuação de forma desonesta do agente público ou do particular, respectivamente, no desempenho da função ou numa eventual relação mantida com a Administração Pública.

A Lei n° 8.429/1992 prevê três modalidades de atos de improbidade. Improbidade resultante de enriquecimento ilícito (art. 9°), de dano ou prejuízo ao erário (art. 10) e de violação de princípios (art. 11). Os incisos dos citados artigos são meramente exemplificativos, bastando para a configuração do ilícito que o fato se amolde nos respectivos *caput*.

Em todas as hipóteses de enriquecimento ilícito o agente público aufere, para si ou para outrem, vantagem econômica de qualquer natureza, indevida, em razão do exercício ímprobo do cargo, mandato, função ou atividade pública. Vale consignar que, para a configuração dessas modalidades descritas no art. 9°, basta a obtenção da vantagem econômica pelo agente público, não sendo necessário que haja prejuízo ao erário.

Por outro lado, a modalidade de ato de improbidade administrativa consistente em dano ou prejuízo ao erário tem como essência a lesividade ao erário. Lecionando sobre o art. 10, da Lei n° 8.429/1992, Dos Santos (2002) chama a atenção para o fato de que

> Na modalidade comentada, está prevista a conduta comissiva ou omissiva nas formas ***dolosa*** e ***culposa***. Vale ressaltar que esta é a única modalidade de ato de improbidade administrativa que prevê a conduta ***culposa*** como nexo subjetivo necessário à sua caracterização (p. 26).

Já o art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa trata dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. Ainda que sejam apenas mencionados os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, na verdade qualquer que seja o princípio administrativo violado, explícito ou implícito, configurada estará esta modalidade dos atos ímprobos. São exemplos os princípios da eficiência e publicidade, expressos no art. 37 da CF de 1988.

As sanções dos atos de improbidade administrativa são encontradas no art. 12 da Lei n° 8.429/1992, *in verbis*:

> I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

> II – na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos".

Pode-se citar as seguintes decisões judiciais para exemplificar a prática de improbidade administrativa ambiental:

> PROCESSUAL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADA. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. Inexiste ofensa aos arts. 535, I e II, CPC, quando o Tribunal de origem se pronuncia de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos, tendo o *decisum* se revelado devidamente fundamentado. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. Precedentes. 2. O acórdão, com base no exame do acervo fático-probatório dos autos, concluiu que se configurou a improbidade administrativa decorrente de promover-se loteamento em área de proteção ambiental sem licenciamento prévio. Ainda, considerou moderada a gravidade do ato, insuficiente para aplicar as sanções de perda do cargo público, suspensão dos direitos políticos ou proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. Assim, a reprimenda deveria limitar-se à aplicação da multa civil, correspondente a três vezes o valor da remuneração percebida pela ora agravante à época dos fatos. 3. A revisão do acórdão para acolher-se a tese da recorrente de afastar a improbidade administrativa, na espécie em tela, exige análise de fatos e provas o que inviabiliza a realização de tal procedimento pelo STJ, no recurso especial nos termos da Súmula 7/STJ. 4. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no AREsp 208810 / MG AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2012/0154842-1. Relator Ministro CASTRO MEIRA (1125). T2 - SEGUNDA TURMA. Data da Publicação: DJe 14/03/2013).

ADMINISTRATIVO. RECURSO DE APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FALSIFICAÇÃO DE LICENÇAS AMBIENTAIS. PROVA DA MATERIALIDADE E AUTORIA. RECURSO IMPROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. 1.A discussão centrou-se na apuração da ocorrência, ou não, de ato de improbidade no que pertine ao esquema solicitação de verba para a falsificação de licenças ambientais; 2. Do cotejo dos elementos carreados nos autos (fls. 92/93, 115/118, 134/135, 139/140, 144/145, 148/149, 150/151,155/156) constatou-se prova inequívoca do envolvimento da apelante no esquema de falsificação de licenças ambientais, de modo que mostra-se clarividente a responsabilidade desta quanto aos fatos imputados; 3.Assim, evidenciada a conduta ímproba da parte demandada, impõe-se a aplicação das sanções de Suspensão dos direitos Políticos, Perda de Bens e Valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, de ressarcimento do valor do dano, se houver, Perda da Função Pública, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo obtido, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo que nada há a ser modificado na bem lançada sentença, a qual atende aos princípios da legalidade, razoabilidade e proporcionalidade. 4.Recurso improvido. Decisão Unânime. (TJ-PE - APL: 33430620068170370 PE 0003343-06.2006.8.17.0370, Relator: José Ivo de Paula Guimarães, Data de Julgamento: 09/02/2012, 8ª Câmara Cível, Data de Publicação: 23/02/2012).

3.21 Responsabilidade Criminal

Por último, mas não menos relevante, há alguns importantes aspectos a discorrer sobre a responsabilidade criminal no que tange ao licenciamento ambiental. Serão comentados alguns dispositivos da Lei n° 9.605/1998, mas isso não significa que o Código Penal ou a legislação extravagante não podem ser aplicados a condutas praticadas no âmbito do licenciamento ambiental ou na sua falta.

Inclusive, vale ressaltar que à lei em comento aplicam-se subsidiariamente as disposições do Código Penal e do Código de Processo Penal (art. 79 da Lei n° 9.605/1998). Trata-se, pois, de um processo integrativo das leis brasileiras para possibilitar a efetiva tutela penal frente aos danos causados contra o meio ambiente.

Não raro, há fatos criminosos que são praticados por mais de uma pessoa. Tem-se o que se denomina na doutrina jurídica de concurso de agentes. O Decreto-Lei n° 2.848/1940, que é o Código Penal, já tratava desse assunto em seu art. 29 ao prever que "quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade".

O art. 2º, da Lei nº 9.605/1998 seguiu a mesma linha, mas com o seguinte acréscimo em sua parte final:

> Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

A segunda parte de tal artigo trouxe uma omissão penalmente relevante, já que há um dever de agir dos diretores, administradores, conselheiros, auditores, gerentes, prepostos e mandatários para evitar os delitos ambientais. De acordo com os próprios termos do dispositivo, a omissão apenas será punida penalmente se tais pessoas sabiam da conduta criminosa de outrem e podiam agir para evitá-la e não o fizeram.

O já multicitado art. 225, §3º, da CF de 1988, previu a responsabilização das pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados ao meio ambiente.

Com base em tal dispositivo constitucional, o art. 3º da Lei nº 9.605/1998 também trouxe a possibilidade da responsabilização penal da pessoa jurídica, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

A questão é apontada por Gomes e Maciel (2011) como uma das mais controvertidas do Direito Penal Ambiental e referidos doutrinadores resumem os posicionamentos a respeito do assunto em três correntes.

A primeira compreende aqueles que defendem que a Constituição Federal não possibilitou a responsabilização penal da pessoa jurídica. Isso porque no art. 225, §3º, da CF de 1988 o termo "condutas" estaria vinculado às pessoas físicas e "atividades" às pessoas jurídicas. Ademais, o art. 5º, XLV, da Carta Magna estabelece o princípio da pessoalidade da pena, de forma que esta apenas é aplicável à pessoa física.

A segunda corrente, que é acolhida majoritariamente na doutrina, também preconiza a impossibilidade da responsabilidade penal da pessoa jurídica. O argumento principal reside na teoria da ficção jurídica de Savigny e Feuerbach, segundo a qual as pessoas jurídicas são puras abstrações, entes fictícios e irreais.

Já aqueles que defendem a responsabilidade penal da pessoa jurídica adotam tal posição com base na teoria da realidade ou da personalidade real de Otto Gierke. De acordo com esta teoria, as pessoas jurídicas são realidades distintas das pessoas físicas que a compõem, com capacidade e vontade próprias. Ao lado da culpabilidade penal individual há uma culpabilidade social, aplicada às empresas, entendidas como centro de emanação de decisões.

Ainda sobre o tema responsabilidade penal das pessoas jurídicas, o art. 3º, parágrafo único, da Lei nº 9.605/1998 foi expresso ao prever que ela não exclui a das pessoas físicas, autoras, coautoras ou partícipes do mesmo fato. É a chamada teoria da dupla imputação ou sistema das imputações paralelas.

É possível a punição concomitante da pessoa física e da pessoa jurídica. No entanto, ainda que haja a possibilidade da responsabilização apenas da pessoa física, a pessoa jurídica necessariamente será condenada com a pessoa física. Isso porque o *caput* do art. 3º exige que seja identificado o ato do representante legal ou contratual ou do órgão colegiado que ensejou a decisão do delito ambiental.

Finalmente sobre esse assunto, o art. 4º da Lei nº 9.605/1998 dispõe que "poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente".

Mesmo reconhecendo que há opiniões contrárias, Gomes e Maciel (2011) comentam tal dispositivo da seguinte maneira:

> A desconsideração da pessoa jurídica, já presente em outros diplomas legais brasileiros, é instituto relacionado à responsabilidade civil e administrativa, não tendo qualquer relação com os crimes ambientais. Trata-se de instituto inaplicável no âmbito criminal, tendo em vista o ***princípio da intranscendência da pena*** (ou ***princípio da incomunicabilidade da pena***) previsto no art. 5º, XLV, da CF que dispõe que nenhuma pena passará da pessoa do condenado. Assim, se a pessoa jurídica for condenada criminalmente, a pena de multa ou restritiva de direitos a ela imposta não poderá ser repassada à pessoa física que a representa, ou aos seus sócios e diretores (p. 57/58).

A Lei nº 9.605/1998 tratou de crimes específicos relativos ao licenciamento ambiental. Os arts. 66 e 67 trazem delitos ambientais concernentes à atuação do funcionário público, conforme as tipificações abaixo.

> Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental: Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.
> Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público: Pena - detenção, de um a três anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

O conceito de "funcionário público" é extraído da já citada permissão de integração da Lei de Crimes Ambientais com o Código Penal (art. 79 da Lei nº 9.605/1998). Reza o art. 327 do Código de Iras:

> Art.327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.
> §1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

Apesar de os arts. 66 e 67 tratarem de crimes próprios, isto é, que apenas podem ser praticados por funcionários públicos, nada impede o concurso de agentes com o particular, na forma do art. 2º da Lei nº 9.605/1998.

Caso o funcionário público receba ou aceite vantagem indevida para praticar o crime de falsidade também responderá pelo crime de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal). O particular que oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público incidirá igualmente em outro crime, qual seja, o de corrupção ativa, previsto no art. 333 do Código Penal.

A Lei de Crimes Ambientais foi modificada pela Lei nº 11.284/2006, que instituiu mais um crime previsto no art. 69-A, nos seguintes termos:

> Elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão: Pena - reclusão, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa. §1º Se o crime é culposo: Pena - detenção, de 1 (um) a 3 (três) anos. §2º A pena é aumentada de 1/3 (um terço) a 2/3 (dois terços), se há dano significativo ao meio ambiente, em decorrência do uso da informação falsa, incompleta ou enganosa.

Mesmo que o delito ambiental citado tenha sido inserido na Lei n° 9.605/1998 pela lei que trata da gestão de florestas públicas, apenas a concessão florestal é específica da Lei n° 11.284/2006, conforme definição constante no seu art. 3º, VIII.

> Art.3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:
> VIII – concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado."

Os demais objetos de proteção legal – veracidade de informações no licenciamento ou qualquer outro procedimento administrativo – podem decorrer de outras atividades da Administração Pública sem ligação com a gestão de florestas públicas. Podem ser citados como exemplos um licenciamento ambiental estadual e/ou uma autorização ambiental municipal.

Inclusive, tal crime pode ser praticado tanto pelo particular como pelo funcionário público. Deve-se atentar, porém, que o funcionário público incidirá no crime do art. 69-A caso a sua conduta constitua a elaboração ou apresentação de estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso, inclusive por omissão. Subsidiariamente, na hipótese de fazer afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informação ou dados técnico-científicos, o crime será o previsto no art. 66 da Lei n° 9.605/1998.

Alguns delitos acima tratados possuem penas máximas previstas abstratamente que não excedem a dois anos (art. 67, parágrafo único) ou penas mínimas que são de um ano (art. 66).

Para os considerados crimes de menor potencial ofensivo – a que a lei comina pena máxima não superior a 2 (dois) anos, cumulada ou não com multa, de acordo com o art. 61 da Lei n° 9.099/1995 - há a possibilidade da chamada transação penal. Tal benefício consiste em um acordo para que o infrator ambiental não seja processado criminalmente, desde que se submeta a uma pena restritiva de direitos ou multa.

Nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a transação penal somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental (art. 27 da Lei n° 9.605/1998).

Semelhante exigência ocorre para os delitos em que a pena mínima cominada for igual ou inferior a um ano. Nestes casos, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia, poderá propor a suspensão do processo, por dois a quatro anos, desde que o acusado preencha certos requisitos subjetivos e se submeta ao período de prova, mediante

o cumprimento de determinadas condições. Expirado o prazo sem revogação, será declarada extinta a punibilidade do agente (art. 89 da Lei nº 9.099/1995).

O chamado *sursis* processual também se aplica às infrações penais previstas na Lei de Crimes Ambientais. No entanto, a declaração de extinção de punibilidade do agente dependerá de laudo de constatação de reparação do dano ambiental, ressalvada a sua impossibilidade. O período de prova, inclusive, pode ser prorrogado até o seu prazo máximo a fim de que se comprove a reparação integral do dano (art. 28 da Lei nº 9.605/1998).

Referências

BAHIA. Lei n. 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**. Diário Oficial, Bahia, em 20 de dezembro de 2006.

_____. Decreto Estadual n. 14.024, de 6 de junho de 2012. **Aprova o Regulamento da Lei n. 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei n. 11.612, de 8 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos**. Diário Oficial, Bahia, de 6 de junho de 2012.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Do Dano Moral Coletivo no Atual Contexto Jurídico Brasileiro**. Revista de Direito do Consumidor, n. 12, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988;

_____. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Diário Oficial, Brasília, 9 dez. 2011.

_____. Lei n. 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**. Diário Oficial, Brasília, em 31 ago. 1981.

_____. Lei n. 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**. Diário Oficial, Brasília, 24 jul. 1985.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 3 jun. 1992.

_____. Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994. **Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 11 jun. 1994.

_____. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 26 set. 1995.

_____. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 12 fev. 1998.

_____. Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006. **Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos. 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 2 mar. 2006.

_____. Decreto n. 6.514, de 22 de julho de 2008. **Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, 22 jul. 2008.

_____. Decreto-Lei n. 2.848/1940. **Institui o Código Penal Brasileiro**. Diário Oficial, Brasília, 31 dez. 1940.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Cristina Godoy de Araújo. **Valoração do dano ambiental: algumas premissas**. MPMG Jurídico, edição especial, 2012.

GOMES, Luiz Flávio; MACIEL, Silvio. **Crimes Ambientais: Comentários à Lei 9.605/1998**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1997.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **Improbidade Administrativa: Reflexões sobre a Lei nº 8.429/92**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1997.

VIEIRA, Marçal; MENDONÇA, Jales Guedes Coelho. **Danos Morais Coletivos em Matéria Ambiental**. VI Congresso Estadual do Ministério Público de Goiás, 2007.

O Licenciamento Ambiental das Atividades Agrícolas: gênese normativa e obrigatoriedade

Augusto César Carvalho de Matos
Cristina Seixas Graça

3.22 Arcabouço Constitucional e Normativo

Para iniciar a investida pretendida ao assunto proposto, vale ressaltar a definição de competência, segundo o ilustre José Afonso da Silva (2005), que assim leciona:

> Competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.

Desta forma, com o objetivo de garantir a máxima tutela efetiva do meio ambiente, coube à União, Estados e Distrito Federal a competência de, concorrentemente, legislar sobre meio ambiente, conforme a força do art. 24 do nosso Diploma maior. E para harmonia desta competência concorrente, o constituinte usou a técnica da enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para os Estados, cabendo com esta técnica a competência para estabelecer políticas e diretrizes gerais para a União, enquanto deferiu-se aos Estados a competência suplementar.

As normas gerais, de competência da União, estão ligadas ao interesse geral, difuso e coletivo, tendo por objetivo uniformizar a aplicação do direito no território nacional ou em determinada região, conferindo tratamento isonômico ao direito tutelado. No que tange especificamente ao direito ambiental, sua maior característica consiste em ser um direito difuso e homogêneo, conferido a toda coletividade indistintamente, merecendo, portanto, um tratamento uniforme, mediante a edição de normas gerais.

Por seu turno, as normas suplementares constituem-se como aquelas editadas para complementar a normal geral. Para tanto, as normas suplementares devem estar em consonância com as normas gerais, de modo que inexista conflito ou interpretação desconforme.

Como bem apontado por Sarlet, Machado e Fensterseifer (2015), no sistema constitucional de repartição de competências legislativas presente na CF de 1988, verifica-se o estabelecimento de um quadro normativo geral, e também de um patamar legislativo mínimo em termos de proteção ambiental, a serem respeitados pelos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício de sua competência legislativa concorrente.

Em referido contexto, o Estado e o município, desde que observados os parâmetros definidos na norma federal (de caráter nacional), podem até legislar, no interesse local, para disciplinar aspectos atinentes ao licenciamento ambiental ou estabelecer limites mais rigorosos do que os fixados na norma geral, mas nunca para flexibilizá-los.

Em suma, tem-se que caberá à União a fixação de "pisos mínimos" de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados, atendendo aos seus interesses regionais, a de um "teto" de proteção. Com isso, oportuno frisar que os Estados e os municípios jamais poderão legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União.

Nesse sentido, posiciona-se Paulo Afonso Leme Machado (2009):

> A legislação federal caracteriza-se como uma norma legal, devendo ser respeitada pelos Estados e Municípios, que somente poderão aumentar as exigências federais, e não diminuí-las, conforme os artigos 23 (VI e VII) e 24 (VI e §2º) da CF.

Desse modo, editada lei de âmbito federal/nacional que verse sobre proteção do meio ambiente, resta aos Estados-membros e municípios regulamentarem apenas as normas específicas, sempre em consonância com a legislação federal, sob pena de inconstitucionalidade formal orgânica, por inobservância ao sistema denominado na doutrina de "*fidelidade federal*" (MACHADO, 2009, p. 119).

Assim, com a finalidade de se desincumbir da sua missão protetiva, a União definiu a Política Nacional do Meio Ambiente com o objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando a assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (art. 2º da Lei nº 6.938/1981).

Previu, dentre os seus instrumentos, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 9º, IV, da Lei nº 6.938/1981), estabelecendo a obrigatoriedade de prévio licenciamento ambiental para atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais ou potencialmente capazes de causar poluição ou degradação ambiental (art. 10 da Lei nº 6.938/81).

Nesta mesma linha, atentando-se ao dever constitucional do Poder Público de adotar ações para a proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, §1º, da CF de 1988), a União editou a LC nº nº 140/2011, dispondo ser o licenciamento ambiental o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 2º, I).

Vê-se que o licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental, decorrente do poder de polícia preventivo do Estado e do Princípio da Precaução, que visa a compatibilizar a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico, na medida em que condiciona e delimita o uso e o gozo dos bens ambientais, em benefício da coletividade.

Em linhas gerais, o licenciamento ambiental presta-se a operacionalizar o dever estatal de proteger o meio ambiente e concretizar o marco normativo do desenvolvimento sustentável, envolvendo seus elementos social, econômico e ambiental, fixando limites de natureza ecológica à iniciativa privada e aos próprios empreendimentos e atividades do Poder Público (SARLET; MACHADO, 2015, p. 601).

Ainda segundo o disposto na Política Nacional do Meio Ambiente, compete ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras a ser promovido pelos Estados (art. 8º, I, Lei nº 6.938/1981), e, por consequência lógica, também é de sua incumbência dispor sobre eventuais exceções à sua obrigatoriedade, não havendo espaço normativo para que os Estados-membros e municípios regulem o licenciamento ambiental contrariamente ao que prevê as normas federais (e/ou de caráter geral/nacional), salvo se para impor uma maior incidência do instrumento protetivo, dadas as peculiaridades regionais existentes.

Neste diapasão, cumpre aqui salientar, posto que oportuno que na área ambiental, não há discussão doutrinária, jurídica ou sequer divergências jurisprudenciais quanto à competência do Conama de editar resoluções para regulamentar as leis ambientais, tendo força de decreto federal. Tal competência, conforme já exposto, é prevista expressamente no art. 8º da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) pertinente a normas relativas a critérios para o licenciamento ambiental.

Os Estados-membros e municípios, portanto, estão submetidos às normas e aos critérios de licenciamento ambiental enunciados nas resoluções editadas pelo Conama, devendo adotá-los como parâmetro mínimo para a sua atividade administrativa de ente licenciador.

Neste sentido, a Resolução Conama nº 237/1997 regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA e relaciona, em seu corpo, um rol exemplificativo – porém vinculante, como *standard* mínimo de proteção ambiental a ser observado pelos demais entes federativos – de empreendimentos/atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, dentre eles atividades agropecuárias, criação de animais, silvicultura etc.

Observe-se, portanto, que as atividades agrossilvopastoris estão sujeitas ao licenciamento ambiental por força de previsão expressa na Resolução Conama nº 237/1997, não sendo facultado ao Estado-membro dispor de forma diversa, dispensando ou até isentando do Licenciamento, por considerar que tais atividades são, em tese, incapazes de causar degradação ambiental.

É que a poluição/degradação ambiental – a ensejar a obrigatoriedade do licenciamento para as atividades agrossilvopastoris – é presumida, *ex vi legis*, conforme a relação de empreendimentos e atividades expressamente listados na Resolução Conama nº 237/1997.

Desta forma, somente é permitido aos entes estaduais ampliar/complementar o rol já especificado, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade e definindo os critérios para sua exigibilidade e o seu detalhamento.

Advirta-se ainda que o potencial poluidor de determinada atividade não pode ser aferido mediante análise dos impactos relacionados a empreendimentos individualmente considerados, mas sim levando-se em conta os possíveis efeitos sinérgicos e impactos cumulativos decorrentes do conjunto de empreendimentos e intervenções existentes na região ou ecossistema afetado, o que não recomenda a dispensa ou isenção do licenciamento das atividades agrossilvopastoris, notadamente quando prevista na Resolução Conama nº 237/1997, sob pena de se amesquinhar o princípio-dever de prevenção e reparação integral dos danos ambientais, violando o princípio do poluidor-pagador e permitindo-se, por conseguinte, a socialização de internalidades negativas inerentes ao ônus da atividade econômica.

De fato, quando a Constituição da República dispõe sobre a competência legislativa concorrente, afirma que cabe apenas ao Estado-membro suplementar as normas gerais estabelecidas pela União, no caso, a Resolução Conama nº 237/1997, conforme §1º e §2º do art. 24 da CF de 1988.

Ressalta-se que, estando as atividades agrossilvopastoris sujeitas ao licenciamento ambiental por força de previsão expressa na Resolução Conama nº 237/1997, não é facultado ao Estado-membro dispensá-lo ou ainda absurdamente isentá-lo, por considerar que tais atividades são incapazes de causar degradação ambiental.

Por mais de uma vez, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de afirmar que, pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas norma federal seria apta a excluir hipóteses à incidência de preceito fixado em norma geral – de âmbito nacional – sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente.

(Neste sentido: ADI 1086-MC/SC, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ 16/09/1994; ADI 3252 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/04/2005, DJe-202 DIVULG 23-10-2008 PUBLIC 24-10-2008 EMENT VOL-02338-01 PP-00105 RTJ VOL-00208-03 PP-00951).

Vale a citação de trecho do voto proferido nesta ADI 1086-MC/SC (1994), na qual se discutia a constitucionalidade de dispositivo que isentava o estudo prévio de impacto ambiental nas áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais:

> [...] pela lógica sistemática da distribuição de competência legislativa, apenas lei federal seria apta a excluir hipóteses à incidência do aludido preceito geral, já que se trata de matéria nitidamente inserida no campo de abrangência das normas gerais sobre conservação da natureza e proteção do meio ambiente e não de normas complementares que são da atribuição constitucional dos Estados membros (art. 24, inc. VI, da CF).

Ressalte-se, também, o entendimento já firmado, nesse mesmo sentido, em manifestação proferida pelo Advogado-Geral da União na ADI nº 5.312 (2013), na qual se apontou justamente a inconstitucionalidade de dispositivo legal que isentava a atividade agrossilvopastoril do licenciamento ambiental.

Assim, devem ser respeitadas, portanto, as disposições federais/gerais quanto à exigência do Licenciamento para as atividades agrossilvopastoris. Entender de forma diversa seria admitir que o legislador estadual e/ou municipal pudesse se sobrepor ao federal, em matéria na qual o legislador constitucional outorgou a este último a competência legislativa preponderante.

Com isso, a disposição e o arbítrio na exigência do instrumento do licenciamento ambiental para qualquer atividade ou empreendimento, sem que haja respaldo normativo na legislação federal, afronta diretamente a competência legislativa da União para legislar sobre normas gerais relativas à proteção ambiental, cabendo em última *ratio* ao Poder Judiciário corrigir a norma desviante e declará-la incompatível com o ordenamento jurídico-constitucional.

3.23 Obrigatoriedade da Exigência do Licenciamento para as Atividades Agrossilvopastoris

A CF de 1988 previu, em seu art. 225, que:

> 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.

Com isso, o meio ambiente tornou-se direito fundamental do cidadão, cabendo aos entes estatais o dever de resguardá-lo.

Na esteira da CF de 1988, a Lei nº 6.938/1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, tendo sido recepcionada pela Carta Magna, previu expressamente o Licenciamento como um de seus instrumentos, cujo objetivo é agir preventivamente sobre a proteção do bem comum do povo - o meio ambiente - e compatibilizar sua preservação com o desenvolvimento econômico-social. Ambos, essenciais para a sociedade, são direitos constitucionais e mais uma vez abarcados pelo art. 225 da Lei Maior.

Desta forma, tem-se que a previsão do licenciamento na legislação ordinária surgiu inicialmente com a edição da Lei nº 6.938/1981, que em seu art. 10 estabelece:

> A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis ".

Ainda mais amiúde, a CF de 1988, em art. 225, §1º, inciso IV, estabelece que para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deverá o Poder Público:

> exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

A sua realização corresponde à materialização do Desenvolvimento Sustentável e a expressa concretude do instituto em sede constitucional do licenciamento.

Portanto, a razão de ser do Licenciamento Ambiental encontra respaldo na própria natureza jurídica do meio ambiente, como bem de uso comum do povo, e essencial à sadia qualidade de vida. Sendo que evitar ou mitigar os danos, internalizar-se os passivos ambientais, conter a socialização de mazelas ambientais e socioeconômicas maximizando-se os impactos positivos mostra-se claramente como um dever premente do Estado, inclusive como uma expressão de seu poder de polícia, diante de atividades e empreendimentos impactantes aos recursos naturais.

Milaré (2005) pontua que, porquanto não exista qualquer "direito subjetivo à sua utilização" para que se proceda ao regular uso do meio ambiente, o particular deve se sujeitar aos regramentos e condições impostas pelo Poder Público, que se vale, dentre diversos mecanismos legais, do licenciamento ambiental.

Assim, o licenciamento ambiental mostra-se obrigatório para todo empreendimento que utiliza recursos ambientais e possa, sob qualquer forma, causar a degradação ambiental. Sendo o seu conceito recentemente consagrado também por outra legislação infraconstitucional: a da LC nº 140/2011 que, em art. 2º, não alterando o conceito nas normas supracitadas as sacramentou:

> Para os fins desta Lei complementar, considera-se:
> I – licenciamento ambiental: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetivamente ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Neste sentido, em sendo o licenciamento como o mais importante instrumento de gestão ambiental utilizado pela Administração pública, segundo unissonamente apontado pela doutrina pátria e seguido pela remansosa jurisprudência de nossos tribunais, mostra-se evidente que ele cumpre um papel essencial na proteção e defesa do meio ambiente, conforme preconizado no art. 225 da CF de 1988, acima transcrito, sendo, inclusive, previsto expressamente no inciso V, do parágrafo 1º, do art. 225.

Ainda sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), esta, em seu art. 6º, criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente, o SISNAMA, uma estrutura político-administrativa composta por um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Assim, conforme preceituado no inciso II do art. 3º da referida lei, o SISNAMA possui como ente de sua estrutura o Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo que, entre outras responsabilidades, delibera sobre normas e padrões para um ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida.

Sendo que o Conselho Nacional do Meio Ambiente, dentro de sua capacidade regulamentar na área ambiental, cuja competência é prevista expressamente no art. 8º da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) pertinente a normas relativas a critérios para o licenciamento ambiental, pode editar resoluções para regulamentar as leis ambientais, tendo força de decreto federal.

Neste sentido, o Conama, no exercício das competências que lhe foram atribuídas, instituiu uma série de Resoluções que tratam do licenciamento ambiental em regras gerais, sendo as mais importantes a Resolução Conama n° 01/1986 e a Resolução Conama n° 237/1997.

A Resolução Conama n° 01/1986 traz a definição de impacto ambiental e estabelece que o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente dependerá da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, que deverá ser aprovado pelo órgão competente. A Resolução traz, ainda, em seu art. 2º, uma lista exemplificativa das atividades sujeitas à apresentação de EIA/RIMA no processo de licenciamento.

Por seu turno, a Resolução Conama n° 237/1997, considerando as competências comuns em matéria ambiental previstas na CF de 1988, instituiu um sistema de licenciamento ambiental e tratou de exigir o licenciamento para as atividades utilizadoras de recursos naturais ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, e previu em seu anexo 1 hipóteses expressas da necessidade de licenciamento, e dentre elas está a atividade agropecuária, mais precisamente em seu inciso XXI.

> Resolução nº 237/97 do Conama:
> Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.
> [...]
> ANEXO 1
> ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITAS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
> I [...] XX – Omissis
> XXI- Atividades agropecuárias
> - projeto agrícola
> - criação de animais
> - projetos de assentamento e colonização
> XXII- Uso de recursos naturais

> - silvicultura
> - exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais

No melhor sentido desta norma federal, traz-se aqui a lição do professor Marcos Destefenni (2004), que entende que a lista de atividades trazidas pela Resolução Conama n° 237/1997 exigem o licenciamento, pois a:

> sujeição expressa de uma determinada atividade não permite a discussão acerca da potencialidade poluidora em questão, e que se não houver essa sujeição expressa o órgão ambiental deverá comprovar no caso concreto a potencialidade poluidora do empreendimento.

Na mesma linha de pensamento é o posicionamento do professor Talden Farias (2011):

> A Resolução nº 237/97 do CONAMA não deixa dúvidas quanto a isso ao determinar no § 1º do art. 2º que ' estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e a s atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta resolução'. Desta forma, parece mais correto o entendimento de que todas as atividades elencadas no Anexo 1 da resolução em comento estão sujeitas ao mesmo, não existindo margem para a discricionariedade administrativa em relação a este fato".

Nesse giro, reforça a obrigatoriedade da adoção do Licenciamento também o art. 2º da Resolução Conama n° 01/1986, e seus incisos XIV e XVII, cujos conteúdos vinculam a todos os entes federativos integrantes do SISNAMA, arrolando diversas atividades para as quais o Estudo de Impacto Ambiental mostra-se exigível e por consentâneo lógico também obriga a realização do Licenciamento. Referindo-se a obras e atividades sabidamente impactantes ante a presunção legal e absoluta de que todas se encerram em atividades passíveis de ocasionar significativa degradação ambiental.

Mais ainda, há, conforme Machado (2012), "verdadeira presunção absoluta de que as atividades previstas na referida resolução são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente". A administração neste ponto é regida pelo princípio da obrigatoriedade, de forma que a listagem positiva impõe de maneira imperativa, porém não exaustiva, a realização de Estudo de Impacto Ambiental e consentaneamente o processo de licenciamento do qual o EIA / RIMA faz parte integrante.

Aqui vale a pena trazer também à baila o enriquecedor posicionamento de Curt e Terence Trennepohl (2013) os quais esclarecem que a Resolução Conama n° 01/1986,

neste ponto, conferiu concretude ao disposto no art. 8º, incisos I e II, Lei nº 6.938/1981, a qual, por sua vez, já havia atribuído ao SISNAMA, por meio de seu órgão consultivo e deliberativo, "estabelecer regras e critérios para o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidora [...]". *In verbis*, prossegue o artigo:

> Art. 8º Compete ao Conama:
>
> I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;
>
> II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional.

Na mesma esteira, Cunha Júnior (2010), com maestria, ensina que:

> Haverá, assim, duas situações a se considerar para a constatação da significação do impacto. A primeira diz respeito àquelas atividades e obras elencadas pela legislação como produtoras de impacto significativo. Nesse caso, milita uma presunção absoluta (*juris et juris*) da gravidade do impacto, devendo o Poder Público exigir o EIA/RIMA. A segunda, modo inverso, compreende as obras e atividades não previstas na legislação, deixando ao poder discricionário - mas não irresponsável ou arbitrário - do órgão de gestão ambiental exigir ou não, o mencionado estudo, sujeitando-se a decisão final, é óbvio, ao controle judicial.
>
> Sem embargo disso, no que toca a esta última situação, é fundamental esclarecer que a Carta Política, deveras preocupada com o bem jurídico meio ambiente, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determina ao Poder Público exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. Verdadeiramente, já se disse, a Carta Magna somente impõe ao Poder Público a exigência do EIA, nas obras ou atividade que, potencialmente, causem significativa degradação ambiental. A verdade é que, ao mencionar a expressão potencialmente, a Constituição se contenta, para o reclamo do EIA, que a atividade ou a obra possa causar aquela degradação significativa. Que haja, apenas, uma probabilidade de ocorrer aquela circunstância. Nesse caso, em havendo dúvida, mínima que seja, deve o Poder Público exigir o mencionado estudo prévio de impacto ambiental.

Não é outro o entendimento dos Tribunais Pátrios:

> CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LIMINAR. OBRA OU ATIVIDADE POTENCIALMENTE LESIVA AO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PREVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. Diante dos amplos termos do inc. IV do par. 1. do art. 225 da Carta Federal, revela-se juridicamente relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que isenta o estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais. Mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o par. 3. do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais, ausentes na espécie. Medida liminar deferida." (ADI 1086 MC / SC - SANTA CATARINA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO. Julgamento: 01/08/1994. Órgão Julgador: Tribunal Pleno) (g.n.)
>
> AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IBAMA. CANA-DE-AÇÚCAR. QUEIMA DA PALHA. DANO AMBIENTAL. ART. 1º e 225, AMBOS DA CF. LICENCIAMENTO. NECESSIDADE. COMPETÊNCIA. ORDEM PÚBLICA/ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO. AGRAVO IMPROVIDO.
>
> 1. O artigo 225 da nossa Carta Magna prescreve que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.
>
> 2. A dignidade da pessoa humana também é enumerada pela Constituição Federal, em seu artigo 1º, como um dos princípios fundamentais.
>
> 3. Dos dispositivos citados, extrai-se que nossa Constituição coloca o ser humano, a vida e a saúde como bens jurídicos de maior relevância ao mensurar os valores constitucionais.
>
> 4. É certo afirmar que a Constituição reconheceu como legítimo o desenvolvimento sustentável, sendo imprescindível para sua implementação o equilíbrio entre desenvolvimento econômico, meio ambiente e o social. Sendo correto também afirmar que à União caberá a fixação de pisos mínimos de proteção ao meio ambiente, enquanto aos Estados e Municípios, atendendo aos seus interesses regionais e locais, a de um "teto" de proteção. Não sendo permitido aos Estados e Municípios legislar, de modo a oferecer menos proteção ao meio ambiente do que a União, porquanto, a esta cumpre, tão só, fixar regras gerais.

> 5. Em suma, podemos concluir que a competência legislativa quando se trata de meio ambiente prioriza a mais efetiva proteção ao meio ambiente, ou seja, uma lei estadual ou municipal não pode restringir a proteção estabelecida por uma lei federal. Poderá ampliar tal proteção, mas nunca reduzir. [...]." (TRF3 - Suspensão de Execução de Sentença: SUEXSE 36669 SP 2010.03.00.036669-1. Relator: Desembargador Federal Presidente. Julgamento: 27/04/2011)

Assim, conforme acima demonstrado, tem-se que o processo de licenciamento ambiental tem como principais normas infralegais a serem observadas: a Lei n° 6938/1981; a Resolução Conama n° 01/1986, que estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA nos processos de licenciamento ambiental; e a Resolução Conama n° 237/1997, que estabeleceu procedimentos e critérios, e reafirmou os princípios de descentralização presentes na Política Nacional de Meio Ambiente e na CF de 1988.

Assim, definida a implantação de qualquer atividade econômica impactante, no caso das atividades agrossilvopastoris a sujeição ao licenciamento é decorrente de uma imposição cogente e vinculada. Sendo o Licenciamento Ambiental realizado por meio de 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 efetivas 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.

Para a condução do Licenciamento Ambiental, foi concebido um processo de avaliação preventiva que consiste no exame dos aspectos ambientais dos projetos em suas diferentes fases: concepção/planejamento, instalação (construção) e operação.

Assim, conforme acima demonstrado, o processo de licenciamento ambiental tem como principais normas infralegais a serem observadas: a Lei nº 6938/1981; a Resolução CONAMA nº 01/1986, que estabeleceu diretrizes gerais para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA nos processos de licenciamento ambiental; e a Resolução CONAMA nº 237/1997, que estabeleceu procedimentos e critérios, e reafirmou os princípios de descentralização presentes na Política Nacional de Meio Ambiente e na CF de 1988.

Dessa análise e posterior enquadramento jurídico ao disciplinamento legal constante do ordenamento jurídico tem-se, mais pormenorizadamente, que o instrumento da política nacional de meio ambiente, o Licenciamento Ambiental, constitui uma sequência definida de atos administrativos, consubstanciada nos princípios constitucionais do devido processo legal e da participação popular, que objetiva avaliar, dentro de um determinado caso concreto, a pertinência e viabilidade, a partir de um ideal ambientalmente comprometido, da realização de obras potencialmente danosas ao meio ambiente. É, finalmente, instrumento não jurisdicional de tutela ambiental com caráter preventivo.

Desta forma, este procedimento encadeado por medidas específicas condiciona uma etapa à outra, que pretende alcançar conclusão, obtendo decisão fundamentada e embasada, pela plena autorização ou vedação do pedido que motivou seu início. A legislação prevê três fases distintas para o licenciamento ambiental, cada uma correspondente à outorga de uma licença específica, pré-requisito para a licença subsequente. São elas: licença prévia (LP); licença de instalação (LI) e licença de funcionamento (LF).

Visto que a Licença, ao ser concedida, atesta a viabilidade ambiental do empreendimento[17], considerando a melhor alternativa tecnológica dentre as várias alternativas que devem ser estudadas, inclusive quanto aos seus impactos, a melhor localização, as medidas que efetivamente podem evitar, mitigar, reparar e/ou compensar os danos causados pelo empreendimento, bem como a indicação de programas de monitoramento ambiental dos impactos com vistas à aferição dos padrões de qualidade nas fases de implantação e operação, compreende-se que toda essa etapa de definições depende de corretos diagnósticos (MPF, 2004, p. 20).

Assim, para que os órgãos ambientais, sejam estaduais, federais ou municipais, se definam pela concessão desta Licença, mostra-se necessário que todos os estudos e peças técnicas, que devem compor o processo do Licenciamento, e dentre eles destaca-se o EIA/RIMA, possam no mínimo prever atividades de diagnóstico e impactos sobre o meio físico, meio biótico e meio socioeconômico, conforme determina a Resolução Conama nº 01/1986, em seu art. 6º.

---

17 Conforme a Resolução Conama nº 237/1997, artigo 8º, a Licença Prévia "é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação".

Observe-se que é dentro do processo de Licenciamento que se avaliam todas as hipóteses e alternativas para melhor implantação e operacionalização da atividade impactante, não podendo presumir-se a sua desnecessidade, ainda mais no caso em análise em que as atividades agrossilvopastoris já são dentro do ordenamento jurídico condicionadas a esta análise estatal por meio do Licenciamento, posto que consideradas ambientalmente impactantes por sua própria essência.

Deste modo, tem-se que os entes estatais devem estar submetidos às normas e aos critérios de licenciamento ambiental detalhados nas resoluções editadas pelo Conama, devendo adotá-los como parâmetro para a sua atividade administrativa de ente licenciador.

Nisso, deve-se obediência a Resolução Conama n° 237/1997 que regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente vincula como âmbito mínimo de proteção ambiental a ser acolhido – de empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental, dentre eles atividades agropecuárias, criação de animais, silvicultura etc. Neste sentido, este "piso mínimo" não pode ser suprimido.

Portanto, observe-se que estando as atividades agrossilvopastoris sujeitas ao licenciamento ambiental por força de previsão expressa na Resolução Conama n° 237/1997, não é facultado ao Estado-membro isentá-lo ou sequer dispensá-lo, por considerá-las incapazes de causar degradação ambiental. Ademais, não pode o Estado-membro instituir um procedimento de licenciamento ambiental meramente cartorial, através de meio eletrônico, o que, em verdade, constitui uma burla ao rito geral previsto nas normas gerais. Desse modo, a ocorrência de degradação ambiental ou de poluição ambiental é presumida naqueles empreendimentos e atividades listados na Resolução Conama n° 237/1997, motivo pelo qual somente é permitido aos entes estaduais complementar o rol já especificado, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade, definindo os critérios para sua exigibilidade e o seu detalhamento, mas nunca suprimi-los.

3.24 Princípios Constitucionais Intrínsecos à Obrigatoriedade do Licenciamento Ambiental para as Atividades Agrossilvopastoris

3.24.1 Princípio da Legalidade/Obrigatoriedade

O princípio da legalidade constitui-se numa garantia constitucional advinda de uma das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional (a exemplo de Leis, Resoluções normativas e outros), sendo de observância obrigatória, segundo os ditames constitucionais, tanto para os particulares, como essencialmente pelos entes que representam a Administração Pública, dentre eles os próprios entes federativos (União, Estados e Municípios), sob pena da prática de atos inválidos, e, portanto, passíveis de anulação.

Assim, pelo princípio da legalidade/obrigatoriedade, o Licenciamento é regra indeclinável quando se trata da existência de empreendimento passível de causar significativo impacto ambiental.

Outro viés de aplicação do princípio em comento é seu conteúdo mínimo. Este deverá ser aquele estabelecido pelas mesmas Resoluções Conama nº 01/1986, arts. 5º, 6º e 9º, e a de nº 237/1997.

Assim, os entes federados, sejam eles estados e/ou municípios, não poderão eximir-se de seu dever de bem zelar pelo bem ambiental, obrigação que se impõe como detentor do poder de polícia. Assim, nessa toada, os Órgãos Ambientais destes deverão exigir o licenciamento e realizar todas as suas etapas e estudos prévios no que tange às atividades agrossilvopastoris.

3.24.2 Princípios da Prevenção e da Precaução

Por conseguinte, outros dois princípios constitucionais de observação obrigatória com o Licenciamento das atividades agrossilvopastoris são os princípios da prevenção e precaução, indissociáveis do licenciamento ambiental e previstos no art. 225, § 1º, inciso IV, quando apregoa que o Estudo de Impacto Ambiental, e consequentemente o processo de Licenciamento, devem ser realizados previamente à intervenção visada no meio ambiente. Em idêntico sentido, a Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece que o licenciamento ambiental deverá ser prévio à respectiva ação visada.

É da essência dos estudos que fazem parte do processo de Licenciamento e subsidiam a tomada de decisão para o consentimento estatal da atividade e/ou empreendimento a avaliação de todos os impactos ambientais, sobretudo os negativos, para chegar-se à conclusão acerca da viabilidade ou não de um empreendimento ou atividade, prevenindo o meio ambiente e a comunidade daqueles passíveis de serem evitados.

Conforme bem pontua Beltrão (2009), a Convenção sobre Diversidade Biológica "dispõe em seu preâmbulo ser vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução da perda da diversidade biológica".

O princípio da precaução, embora comumente confundido com o princípio da prevenção, apresenta sutil, mas significativa distinção. O princípio da prevenção se ocupa de riscos já conhecidos pela ciência. O perigo é concreto e certo. Assim, diante da probabilidade conhecida de ocorrência do dano, deve-se atuar de forma a diminuí-lo ou compensá-lo, utilizando-se de medidas acautelatórias.

Desta forma, menosprezar a exigência do licenciamento para as atividades agrossilvopastoris fere este princípio na medida em que não leva em consideração riscos já conhecidos pela ciência, a exemplo de intervenções em ecossistemas fragilizados ou em áreas de APP.

O princípio da precaução, por outro lado, lida com riscos desconhecidos pela ciência, riscos hipotéticos que geram um perigo abstrato. Segundo tal princípio, visando a garantir uma certa margem de segurança frente a atos lesivos ao meio ambiente, deve-se levar em consideração perigos desconhecidos, mas prováveis, agindo-se com cautela frente às incertezas. Sua finalidade não é imobilizar as atividades humanas vendo catástrofes e males em todas as circunstâncias, mas tem por objetivo a durabilidade de uma qualidade de vida sadia para as gerações humanas presentes e futuras e à continuidade da natureza existente no planeta. Nesse sentido, a realização do processo de licenciamento permite um estudo complexo, englobando todo o cenário socioambiental, de modo que se atue com a maior precaução possível, evitando-se ou mitigando-se danos irremediáveis.

Consequência prática do princípio da precaução é a inversão do ônus da prova com demonstração pelo empreendedor da prova da (in) existência dos danos ambientais, valendo-se o operador do direito de instrumentos processuais como a antecipação de tutela, a tutela inibitória, cautelares, dentre outros.

3.24.3 Princípios da Publicidade e da Participação

Consequência direta e imediata da não aplicação do ordenamento jurídico e a consequente exigência do licenciamento para as atividades agrossilvopastoris é a redução dos espaços de participação popular e ampla publicidade das informações constantes do licenciamento ambiental.

Destaque-se que os empreendimentos agrossilvopastoris, em sua grande maioria, atingem direta ou indiretamente inúmeras comunidades rurais e impactam também os núcleos urbanos mais próximos, seja pelo uso de agrotóxicos na lavoura e sua dispersão pelo ar atmosférico, o uso comum da água oriunda da mesma microbacia, ou até do mesmo manancial hídrico, cuja fonte quase sempre coincide com a do abastecimento humano e populacional das cidades e da pequena lavoura de subsistência, seja pela retirada da cobertura vegetal com significativo impacto no microclima e nas espécies naturais de fauna e flora com perda significativa de espécimes e seu comprometimento severo para as futuras gerações, além de perda de biodiversidade; tudo isso sem que essa população atingida pelos empreendimentos e atividades tenha participação na tomada de decisões, ou, o que é pior, sendo alijada do conhecimento sobre a utilização dos recursos naturais comuns sem que possam se manifestar acerca do comprometimento sobre o seu futuro e a preservação deles; por fim, impedindo ainda o órgão licenciador de ter informações importantes para eventual mitigação ou mudança de locação do empreendimento.

A postura da CF de 1988 estabelecida no parágrafo único do art. 1º revela o regime democrático acolhido no nosso Estado. Não é admitida, dentro de um regime dessa natureza, uma construção argumentativa que retire a possibilidade do povo participar diretamente do exercício do poder, já que é o próprio povo que detém a titularidade de tal poder.

Nesta linha de entendimento, Gustavo Oliveira (ano 34, nº 135. p. 274) afirma que:

> No que tange à realidade institucional brasileira, a junção da noção de democracia à de Estado de direito, levada a efeito pela atual Constituição, muito mais que estabelecer um qualificativo do modo de ser do nosso Estado Federal, foi responsável pela atribuição aos cidadãos de um direito de primeiríssima grandeza, de importância inquestionável: o direito de participação nas decisões estatais.

Ainda sobre a gestão participativa, destaca-se a posição exposta por Diogo de Figueiredo (2001, p. 25-28) que, ao se reportar ao princípio da participação política no âmbito de cada esfera de poder, aduz que este guarda relações com o princípio da subsidiariedade, pois os cidadãos e associações estão cada vez mais empenhados em influir nas decisões de poder que repercutem diretamente na esfera dos seus interesses pessoais.

A mudança do modelo político introduziu inovações na própria estrutura da Administração Pública, que deve abandonar o perfil autoritário, burocrático, isolado, distante dos cidadãos e deve passar a assumir uma postura democrática nas relações com os administrados.

A política de meio ambiente não é de atribuição exclusiva do Poder Público. A coletividade também possui responsabilidades na tutela ambiental, sendo as audiências públicas realizadas no bojo do processo de licenciamento para apreciação dos estudos, dentre eles destaque-se o EIA/RIMA, as mais elementares formas de participação social na tomada de decisão ambiental.

É na audiência pública que os diversos segmentos da sociedade, as Universidades, os técnicos, as entidades ambientalistas, os sindicatos e demais atores sociais podem qualificar o licenciamento ambiental.

À guisa de exemplificação, verifica-se que o EIA/RIMA, realizado no bojo processo de licenciamento, é um documento elaborado, num primeiro momento, exclusivamente a partir de estudos produzidos por equipe técnica contratada – e custeada – pelo empreendedor. Sobre esse conteúdo é que o órgão ambiental se debruçará e deliberará sobre a viabilidade ambiental e as condicionantes em que deverá se desenvolver o empreendimento ou a atividade.

É justamente na audiência pública o momento em que a população leiga, ambientalistas e até mesmo a academia de especialistas legitimam o processo do Licenciamento e o conteúdo do EIA/RIMA e demais estudos com contribuições e até mesmo críticas, deixando este de ser um documento bilateral, tornando-se multilateral: nessa oportunidade, a população ratifica ou não o conteúdo do que balizará a decisão do órgão ambiental.

Cumpre esclarecer que a identificação das comunidades atingidas pelo empreendimento e/ou atividade, qualquer que seja esta, deverá levar em conta sua relação histórica com o meio socioambiental, meio ambiente, comunidades envolventes, sistemas produtivos, assim como no que se refere às suas formas próprias de organização social, política, econômica e cultural, ou ainda quanto ao tratamento jurídico e situação fundiária na qual estão inseridas, dada a definição de políticas públicas que lhes são destinadas, de forma que se dividem esses grupos e que desenvolvem ao longo de toda a existência uma interação completamente diferenciada com a natureza.

Com isso, a proposta de suprir na implantação dos projetos agrossilvopastoris nos espaços territoriais dos entes federativos (Estados e Municípios) da participação popular em face da dispensa ou isenção dos processos de licenciamento, contrariando a necessidade da realização de audiências públicas,

previstas na Resolução Conama nº 01/1986, que prevê e permite esse espaço formal de participação popular, causa prejuízos irreparáveis e completa burla ao devido processo legal, chancelando ao cabo uma ofensa ao Ordenamento Jurídico brasileiro e ao Meio Ambiente.

Vale destacar, nesse particular, o relevante papel que tem sido demonstrado com a realização de audiência pública, oportunidade em que se explicita para a sociedade o que representa o empreendimento, qual a sua finalidade, os seus impactos. Por outro lado, é um espaço ímpar para que o Órgão Ambiental licenciador possa efetivamente formar o seu convencimento, ouvindo os atingidos pelo empreendimento e os diversos segmentos sociais, a exemplo de universidades, técnicos, prefeitos, vereadores, mulheres, jovens, dentre outros. Diante de uma Sociedade de Riscos como a qual vivemos, nada mais adequado do que garantir compartilhar os riscos com a sociedade que será afetada direta ou indiretamente por uma determinada atividade econômica.

Ora, a realidade tem mostrado o crescente índice de degradação ambiental no mundo e a natureza dá as suas respostas. O desenvolvimento econômico, certamente para uma minoria, dita as regras e tem sido assim em nosso país, mais precisamente na grande maioria dos estados da Federação, principalmente quando o empreendedor apresenta grande poderio econômico: assim, temos assistido aos megaprojetos aniquilarem a legislação ambiental tão duramente conquistada a Certamente o modelo de desenvolvimento adotado em nosso país está fadado ao insucesso. É preciso que o sentido da expressão sustentabilidade saia do "papel" para realmente atender a um desenvolvimento ético, igualitário e com respeito ao meio ambiente. E garantir sustentabilidade é exatamente avaliar em cada caso concreto que se apresenta se é possível de ser realizada a atividade ou não, e caso seja viável ambientalmente como pode, dialogando todo o tempo com as comunidades que são afetadas pelos empreendimentos.

Para ilustrar essa real possibilidade, cumpre mencionar os ensinamentos do ilustre Luiz Enrique Sánchez, em sua obra "Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos", editora Oficina de Textos, às fls. 410:

> [...] a autoridade pode tomar uma decisão contrária à vontade da maioria, mas também é verdade que a participação maciça e intensa do público interessado pode inviabilizar politicamente uma decisão contrária a seus interesses.

O mesmo autor comenta sobre uma usina termelétrica que teria como combustível o resíduo tóxico viscoso de uma refinaria de petróleo. Esse empreendimento foi estudado no início dos anos 1990, por uma empresa estatal de São Paulo. Como ocorreu uma forte oposição popular, a empresa proponente do projeto

modificou a localização do empreendimento de Paulínia para Mogi-Mirim. Mas o novo local também desagradou aos moradores de lá, que se mobilizaram contra o projeto. A mobilização social foi tão grande que o governo do Estado ordenou o arquivamento do projeto em 1992, não concedeu a licença ambiental.

Ao comentar sobre empreendimentos na Austrália e na Argentina que tiveram forte mobilização popular contrária ao empreendimento, o professor Sánchez na obra supracitada, às fls. 411 menciona as consequências:

> Na Austrália, uma ampla controvérsia pública emergiu no início da década de 1980 devido ao projeto de construção de uma barragem, no rio Franklin, no Estado da Tasmânia. A polêmica levou o governo a organizar um plebiscito, perguntando aos cidadãos qual das duas opções de barragem seria a preferida, mas 45% dos votos foram anulados por cidadãos que escreveram no dams nos boletins de voto.
> [...] a questão acabou resolvida pela Suprema Corte, inviabilizando legalmente o projeto.
> "Na Argentina, a mobilização pública contrária a uma nova mina de ouro que seria aberta em Esquel, cidade turística voltada para a prática de esportes de neve localizada no sul do país, na Cordilheira dos Andes, inviabilizou o projeto. (p. 411).

A opção do legislador pela realização do licenciamento para as atividades agrossilvopastoris e suas consequentes audiências públicas justamente para os mais impactantes empreendimentos e atividades é intuitiva: isso tendo-se em conta que é aquela determinada população que arcará com os passivos ambientais e sociais do empreendimento proposto. Uma via de mão dupla exclusiva entre empreendedores e órgão ambiental poderia elevar sobremaneira os desacertos na tomada de decisões e fixação de condicionantes ambientais, impactando grave e justamente na esfera de direitos indisponíveis – saúde, bem-estar, mobilidade – da população do entorno do empreendimento: é evidente, portanto, o direito que a comunidade diretamente afetada possui de influir na tomada de decisão, com sua participação, não podendo ser obstada.

Nas palavras do ministro do STJ Herman Benjamin (1992, p. 38), o licenciamento com seus estudos de impacto ambiental, além da clara vinculação à garantia de um meio ambiente equilibrado, é a melhor expressão legislativa dos princípios da publicidade e participação popular, como:

> aquele que diz respeito ao direito de qualquer cidadão tem de conhecer os atos praticados pelos seus agentes públicos. Este, de maneira mais extensiva, aplica-se ao direito que tem o cidadão, organizado ou não de intervir - porque parte interessada - no procedimento de tomada de decisão ambiental.

O princípio da informação é, conforme bem pondera Machado (2006, p. 260), "um dos fundamentos do regime democrático, impondo transparência e moralidade aos atos da administração pública".

A aplicação prática do princípio no processo de licenciamento é mais notada no momento de discussão do empreendimento e seus impactos negativos e na discussão dos estudos que subsidiam o processo de licenciamento nas correlatas audiências públicas. O conhecimento a toda a comunidade de dados, informações e estudos relativos a empreendimentos ou atividades que estão sendo licenciadas é a premissa básica para que seja possível uma participação social crítica.

3.24.4 Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental

Quase como um corolário lógico do princípio da legalidade acima discorrido, temos que o princípio da proibição do retrocesso estabelece que, de modo a garantir a proteção dos direitos fundamentais contra a atuação do legislador, deve-se buscar a progressividade em matéria ambiental, social, econômica e cultural. Nesse sentido, proíbe-se a atuação supressiva das normas existentes ou a restrição da sua efetividade, preservando-se, assim, o conjunto normativo (constitucional e infraconstitucional) já consolidado, principalmente quando assegura a fruição dos direitos fundamentais.

Assim, em sendo uma obrigatoriedade dentro do nosso ordenamento pátrio a exigência do Licenciamento para as atividades agrossilvopastoris, como decorrência das regras de competência constitucional e a partir do arcabouço legal federal, conforme acima disposto, temos que não cabem aos Estados e Municípios disporem do instituto do licenciamento dispensando-o ou isentando para as atividades em apreço, sob pena de clara violação do princípio da proibição do retrocesso, pois ao isentar a realização de licenciamento ambiental para as atividades agrossilvopastoris, desconsiderando por completo os aspectos peculiares de cada caso, conforme já amplamente discorrido, além da escancarada inconstitucionalidade e ilegalidade, vulnerabiliza a proteção ambiental, passando por cima de conquistas preventivas já consagradas, o que não pode ser recepcionado pelo ordenamento jurídico.

Frise-se que o princípio da proibição do retrocesso é recepcionado pela jurisprudência do STJ- Superior Tribunal de Justiça, conforme se depreende dos julgado abaixo colacionado:

> PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO, AMBIENTAL E URBANÍSTICO.LOTEAMENTO CITY LAPA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AÇÃO DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. RESTRIÇÕES URBANÍSTICO-AMBIENTAIS CONVENCIONAIS ESTABELECIDAS PELO LOTEADOR. ESTIPULAÇÃO CONTRATUAL EM FAVOR DE TERCEIRO, DE NATUREZA PROPTER REM. DESCUMPRIMENTO. PRÉDIO DE NOVE ANDARES, EM ÁREA ONDE SÓ SE ADMITEM RESIDÊNCIAS UNI FAMILIARES. PEDIDO DE DEMOLIÇÃO. VÍCIO DE LEGALIDADE E DE LEGITIMIDADE DO ALVARÁ. IUS VARIANDI ATRIBUÍDO AO MUNICÍPIO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA NÃO-REGRESSÃO (OU DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO) URBANÍSTICO-AMBIENTAL. VIOLAÇÃO AO ART. 26, VII, DA LEI 6.766/79 (LEI LEHMANN), AO ART. 572 DO CÓDIGO CIVIL DE 1916 (ART. 1.299 DO CÓDIGO CIVIL DE 2002) E À LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. ART. 334, I, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.
>
> [...]
>
> 8. As cláusulas urbanístico-ambientais convencionais, mais rígidas que as restrições legais, correspondem a inequívoco direito dos moradores de um bairro ou região de optarem por espaços verdes, controle do adensamento e da verticalização, melhoria da estética urbana e sossego.
>
> [...]
>
> 11. O exercício do ius variandi, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.
>
> [...]
>
> (Resp 302906SP. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN (1132). Órgão Julgador: T2 - SEGUNDA TURMA. Julgamento: 26/08/2010) (g.n.).

O Princípio da proibição do retrocesso ambiental, portanto, busca proteger os titulares dos direitos fundamentais da atuação do legislador, uma vez que este não pode elaborar uma norma infraconstitucional que venha a retroceder nas garantias e nas tutelas jurídicas já existentes no momento de sua elaboração.

A proteção ambiental diz respeito a um bem jurídico transcendente: o meio ambiente com qualidade satisfatória, que interessa a todos os homens como projeção de sua dignidade, e *ipso facto*, às nações e à humanidade. Logo, a tutela normativa do meio ambiente deve operar de modo progressivo no âmbito das relações jurídicas, com o objetivo de ampliar a qualidade de vida.

Destaca-se que este princípio não defende apenas as condições básicas de qualidade ambiental. Deve ser concebido da forma mais ampla possível, com a incorporação da qualidade ambiental como um novo conteúdo no núcleo protetivo. O que se deve ter em mente é que os Estados e municípios devem buscar ferramentas que efetivem ao máximo o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, evitando-se, assim, um discurso minimalista. Este princípio deve ser realizado segundo as orientações da hermenêutica jurídica socioambiental, em especial os princípios fundantes, o princípio da participação social, da ponderação, da proporcionalidade, da razoabilidade e o princípio da precaução.

3.25 A Isenção de Licenciamento para as Atividades Agrossilvopastoris na Bahia com a Edição do Decreto Estadual nº 15.682/2014

A Lei nº 10.431/2006 foi a responsável por instituir no Estado da Bahia a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade. Essa importante e vanguardista Lei foi alterada na data de 28 de dezembro de 2011 pela Lei nº 12.377, sendo editado no dia 06 de junho de 2012, seu Decreto Regulamentar Estadual nº 14.024, posteriormente alterado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014.

O Decreto Estadual de nº 15.682/2014, que previu alterações substanciais no regramento da mencionada lei ambiental baiana já editada e em vigência através do Decreto Estadual nº 14.024/2012, acabou por modificar a sistemática concreta da exigência do Licenciamento para as atividades de agricultura, atualmente prevista no art. 135 e Anexo IV, Divisão A do Decreto regulamentar,

conforme acima descrito, culminando-se por violar o conteúdo original da referida Lei estadual, e, também, em espectro maior, colidindo flagrantemente com o teor das leis e normativas federais e da Constituição Federal, ao isentar de licenciamento as atividades agrossilvopastoris no Estado da Bahia.

Mais amiúde, tem-se que o Decreto Estadual nº 14.024/2012 (modificado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014), em seu art. 135 e anexo IV, Divisão A, estabeleceu quando a atividade precisará de licenciamento em si, neste aspecto tem-se a ilegalidade flagrante na criação da situação fática de empreendimentos agrossilvopastoris serem instalados, em qualquer lugar, sem licença ambiental, e sem que o órgão ambiental responsável do Estado da Bahia (Inema), ou outro que o valha supletivamente, sequer possa analisar a compatibilidade/viabilidade daquela atividade.

Isto é, o Decreto Estadual nº 15.682/2014 estabeleceu, em seu novo art. 135 e no anexo IV, Divisão A, verdadeira "linha de corte" para inexigibilidade de licenciamento, que não possui previsão no ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional federal. Ao contrário, este exige a realização de Licenciamento ambiental para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 10 da Lei 6.938/1981) para toda atividade que possa causar significativa degradação ambiental, indistintamente.

Essa realidade configurou um verdadeiro retrocesso na legislação ambiental, pois isentou sumariamente o instituto do licenciamento no Estado da Bahia para as atividades agrossilvopastoris, destacando-se a agricultura, em evidente contrariedade às normas basilares que regem a temática ambiental, contrariando frontalmente a Constituição Federal, a Constituição do Estado da Bahia, bem como a legislação infraconstitucional, conforme já visto acima.

Noutro giro tem-se que a hipótese de licenciamento para as atividades agrossilvopastoris encontra foro na legislação estadual nos arts. 42 e seguintes da Lei nº 10.431/2006, mais precisamente no CAPÍTULO VII-DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, sendo sua única hipótese de isenção de licenciamento inserida no corpo de seu texto normativo, mais precisamente aquela prevista no art. 53, para tratar das intervenções em áreas de preservação permanente e reserva legal para fins de enriquecimento e restauração ambiental com espécies nativas.

Assim, o Decreto Estadual nº 15.682/2014 estabeleceu, em seu novo art. 135 e no anexo IV, Divisão A, verdadeira "linha de corte" para inexigibilidade de licenciamento, que não possui previsão no ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional federal. Ao contrário, este exige a realização de Licenciamento ambiental para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (art. 10 da Lei nº 6.938/1981) para toda atividade que possa causar significativa degradação ambiental, indistintamente.

Desta forma, ao se analisar detidamente o art. 135 e o Anexo IV, Divisão A, do Decreto estadual nº 14.024/2012 (já alterado pelo malsinado Decreto nº 15.682/2014), verifica-se que se operou indiretamente na legislação ambiental da Bahia, aparentemente, o estabelecimento de verdadeiras "listas negativas". Com a previsão de empreendimentos e atividades para os quais "não" é cabível o Licenciamento, na contramão de toda a sistemática já consagrada na doutrina e jurisprudência brasileira, em frontal violação ao Princípio da Precaução.

Assim descrevia o Decreto Estadual nº 14.024/2012, antes das alterações pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014:

> Art. 135 - Os empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados em áreas com remanescente de formações vegetais nativas que impliquem em uso alternativo do solo, bem como aqueles descritos no Anexo IV deste Decreto serão submetidos a licenciamento ambiental.
> § 1º - Considera-se uso alternativo do solo a substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como atividades agrossilvopastoris.

No caso presente, este artigo foi alterado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014, sendo a nova redação:

> Art. 135 - Os empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados deverão observar as regras estabelecidas no Anexo IV, para fins de enquadramento e verificação da exigência do procedimento de licenciamento ambiental, sujeitando-se, ainda, ao registro no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR e ao requerimento, quando necessário, da autorização para supressão de vegetação e da outorga de direitos de uso de recursos hídricos.

> Parágrafo único - Os pedidos de supressão de vegetação nativa dos empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados em áreas com remanescente de formações vegetais nativas que impliquem em uso alternativo do solo deverão observar as disposições do Decreto nº 15.180, de 02 de junho de 2014, e o enquadramento definido no Anexo IV deste Decreto.

Para se compreender a magnitude das mudanças propostas pela nova redação, necessário se faz ter conhecimento do citado ANEXO IV do Decreto Estadual nº 14.024/2012, e aquele indicado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014, acima descritos e analisados a seguir.

Neste sentido, cabe também destacar que sempre foram respeitadas as resoluções Conama de interesse à matéria anteriormente às modificações combatidas no Decreto nº 15.682/2014, quais sejam:

- RESOLUÇÃO CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997 e seu anexo 1 ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS SUJEITOS AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL; e a
- RESOLUÇÃO CONAMA nº 284, de 30 de agosto de 2001, que dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação.

Portanto, no que diz respeito à atividade agrossilvopastoril, o Decreto Estadual nº 14.024/2012 atendia ao que indicava as Resoluções Conama de números 237/1997 e 284/2001, o que passou a ser desconsiderado a partir das mudanças feitas por meio do Decreto Estadual nº 15.682/2014.

Analisando o Anexo IV do Decreto Estadual nº 14.024/2012, já de acordo com o Decreto Estadual nº 15.682/2014, tem-se que as classificações do porte do empreendimento e do seu potencial poluidor foram desconsideradas em relação às atividades agrossilvopastoris. Esse fato leva inevitavelmente para a dispensa de licenciamento ambiental de tais atividades, sendo suficiente o registro da atividade no CEFIR e os pedidos de autorização de supressão de vegetação e outorga, quando for o caso.

Como exemplo prático, cita-se que, pela Resolução Conama nº 284/2001, os projetos de irrigação de médio porte deveriam atender às etapas de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) e apresentar estudos de viabilidade técnica, econômica, social e ambiental, inclusive EIA/RIMA, quando coubesse.

Pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012, ainda antes de ser alterado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014, um projeto de agricultura irrigada poderia ser classificado em portes, o que exigiria passar pelas etapas LP, LI e LO, antecedida do Estudo Ambiental para Atividades de Médio Impacto – EMI. Com as mudanças do Decreto Estadual nº 15.682/2014, para projetos de agricultura irrigada, independentemente de seu porte ou potencial poluidor, não mais será exigido seu licenciamento ou realização de qualquer estudo.

Assim, em continuando-se a adotar as alterações propostas pelo Decreto nº 15.682/2014, os grandes empreendimentos como aqueles presentes, por exemplo, no oeste Baiano, no Agropolo Mucugê-Ibicoara, na região da Chapada Diamantina, no Agropolo de fruticultura de Juazeiro e sua microrregião do São Francisco e em projetos públicos de irrigação, além também de outras atividades potencialmente poluidoras e passíveis de licenciamento listadas no ANEXO IV, tais como: implantação de barragens, diques e canais; retificação de cursos d'água; uso de áreas de empréstimos como fontes de material terroso; aterros para resíduos sólidos provenientes do sistema produtivo; processos de compostagem; estações de tratamento de efluentes; implantação de galpões e canteiros de obras; e a silvicultura, quando vinculada a processos industriais, passariam a se instalar em qualquer parte do Estado da Bahia sem qualquer necessidade de Licenciamento e a mínima avaliação de seus impactos ao Meio Ambiente, um absurdo sem precedentes no Brasil.

Outra atividade econômica enquadrada como agrossilvopastoril que sofreu modificação está relacionada aos empreendimentos de floresta de produção, caracterizados no Estado da Bahia principalmente por plantio de eucalipto (para papel, madeira e carvão), seguido de forma menos significativa de plantio de seringueira, pinho e outros, presentes em larga escala no sul e extremo sul de nosso estado.

Assim, após o Decreto Estadual nº 15.682/2014, também ficaram de fora do Licenciamento a atividade de silvicultura que não esteja vinculada apenas aos processos industriais, mas não trouxe um conceito para tal definição. Na prática livrando do Licenciamento Ambiental a atividade de plantio e exploração de florestas de produção (*v.g* o eucalipto), realizada em nosso estado em sua grande maioria por produtores de grande porte, como dezenas de milhares de hectares de plantio de florestas de produção, como também os produtores de menor porte, fomentados pelas indústrias, que apenas vendem sua produção, estando todos englobados nesta tipologia.

Neste sentido, em face da falta do Licenciamento para estas atividades de silvicultura, de um modo geral estariam chancelados os impactos ambientais já largamente conhecidos, dentre outros: a perda de capacidade de suporte do meio, decorrente de vastas áreas de monocultura (no caso a silvicultura), não permitindo a ocorrência de processos ecossistêmicos significativos, como a reprodução vegetal (a vegetação é suprimida em larga escala), animal (não há alimento suficiente e isolamento populacional ou perda de qualidade da matriz promovendo a extinção das populações animais e vegetais locais); quebra dos limiares de extinção e perda significativa de biodiversidade - tendo como referência uma unidade da paisagem, como a bacia hidrográfica, o percentual de área utilizada para a produção florestal ultrapassa o limite possível para a sobrevivência das espécies animais e vegetais na região; erosão genética - a diminuição dos tamanhos populacionais por perda de hábitat, conectividade e isolamento levam ao empobrecimento genético das populações animais e vegetais, tornando-as mais simples geneticamente e mais frágeis a eventos estocásticos como alterações climáticas (enchentes, secas), pragas ou superexploração, o que fatalmente ocasiona extinção local; isolamento e depleção dos vínculos e comunidades humanas locais - as vastas áreas de produção levam à expulsão dos pequenos proprietários rurais e à extinção e diminuição de pequenas comunidades e povoados rurais diminuindo a produção agrícola local, a perda de segurança alimentar regional - aqui compreendida como perda da capacidade de produção de alimentos em nível local; tal fenômeno é evidente em áreas de vastas produções silviculturais.

Portanto, a inserção do termo "vinculada a processos industriais" à tipologia de empreendimentos de silvicultura não deverá ter cunho menos restritivo de proteção ao meio ambiente, devendo abarcar todos.

Destarte, não há que se falar que atividades relacionadas ao Grupo A1 (produtos da agricultura, sequeiro ou irrigada), ao Grupo A2 (neste caso a pecuária extensiva) e à silvicultura estão isentas de processo licenciatório e de realizar os devidos estudos ambientais.

Vale lembrar ainda que, além das mudanças ocorridas no art. 135, o Decreto Estadual nº 15.682/2014, em seu art. 8º, revogou outros artigos que se referiam diretamente ao licenciamento das atividades agrossilvopastoris, e que eram previstos na redação anterior do Decreto nº 14.024/2012, mais precisamente os arts. 136 e seguintes; sendo, desta forma, irremediavelmente suprimida, posto que revogada a sua previsão e exigibilidade a concessão de licença unificada para empreendimentos agrossilvopastoris que: façam corretamente a utilização de agrotóxicos e adotem destinação adequada das respectivas embalagens e dos demais resíduos agrossilvopastoris; que utilizem práticas de conservação do solo, água e biota, inclusive adoção de sistema de produção integração lavoura-pecuária-floresta e suas variações, cultivos orgânicos, adoção de boas práticas de produção agropecuária ou outros sistemas agroecológicos; que utilizem biodigestores ou outras tecnologias apropriadas no sistema de tratamento de todos os efluentes.

Destaque-se também que neste contexto fora revogada a proibição da realização de atividades ou empreendimentos que impliquem conversão de floresta nativa para uso alternativo do solo, quando existir no imóvel área degradada, abandonada, subutilizada ou utilizada de forma inadequada; e, por, fim, fora abolida a previsão do licenciamento em conjunto de atividades ou empreendimentos realizados em mais de uma propriedade ou posse rural que caracterize empreendimento único, desconsiderando, atualmente, toda a cadeia produtiva e a totalidade das atividades agrossilvopastoris abrangidas, em afronta clara à proibição do retrocesso ambiental, configurando um prejuízo flagrante à defesa do meio ambiente.

É importante frisar também que outros aspectos não somente relacionados às atividades agrossilvopastoris, mas ligado a mudanças em indicativos de porte e potencial poluidor foram desconsiderados. Assim, também de forma simplista e, ao que parece, sem nenhuma base técnica, o novo ANEXO IV, alterado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014, trouxe mudanças nas classificações de porte e potencial poluidor de diversas atividades, excluindo praticamente toda a atividade de apresentar avaliação de impacto por EIA/RIMA, não permitindo uma análise mais detalhada do ambiente quanto ao potencial de degradação e compensações que poderiam ser necessárias.

Em outros casos, o Decreto Estadual nº 15.682/2014 simplesmente excluiu do ANEXO IV algumas tipologias que anteriormente eram passíveis de licenciamento, por exemplo: assentamento de reforma agrária; fabricação de artefatos de madeira sem tratamento; industrialização da amêndoa do cacau; re-refino de óleos lubrificantes; terminais de estocagem e distribuição de álcool carburante, biodiesel, gasolina, diesel e demais derivados de petróleo; estações de transbordo; dentre outros.

Assim, diante do acima já disposto e analisando-se o absurdo perpetrado pelo Estado da Bahia em sua nova sistemática legal para as atividades agrossilvopastoris, tem-se que não restam dúvidas quanto à expressa vedação no nosso ordenamento jurídico e sistema federativo de qualquer Estado-membro isentar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades agrossilvopastoris, a exemplo da agricultura, porque o ordenamento federal não faz esta distinção e um decreto estadual não pode inovar no exercício do poder regulamentar.

Importante destacar que, para analisar-se a hipótese de uma atividade causar efetiva ou potencial degradação ambiental, é necessário levar-se em consideração as características do local em que esta pretende se implantar, a exemplo das fragilidades ecológicas, suscetibilidade de erosão, presença de recurso hídrico, existência de Área de Preservação Permanente, ocorrência de espécies endêmicas ou ameaçadas de extinção, vegetação do bioma Mata Atlântica, e/ou outros biomas a exemplo do cerrado e caatinga, capacidade de suporte do ambiente, conflitos socioambientais etc.

Nesse sentido, um empreendimento, ainda que de pequeno porte, pode causar significativa degradação ambiental em determinado local, por este possuir determinadas características sociais e ambientais que o fragilizam, e não causar impacto algum em outra localidade que não possui estas mesmas características. Tal percepção é de fundamental importância, pois justifica a impossibilidade de se formular "listas negativas" ou "linhas de corte" para a realização do licenciamento ambiental, sendo certo que esta decisão varia a cada caso concreto.

Diante dessas considerações, a regulamentação promovida pelo Decreto Estadual nº 14.024/2012 (que regulamentou a Lei ambiental baiana), após as absurdas alterações promovidas pelo Decreto nº 15.682/2014, além de incorrer em gritante retrocesso, retirou da análise legal e técnica do Estado da Bahia, por meio de seu Órgão ambiental a exigibilidade de Licenciamento das atividades agrossilvopastoris e sua concessão.

Em apertada síntese, tem-se que o Decreto Estadual nº 14.024/2012, além de sua impropriedade técnica para tratar da matéria e na abrangência que o fez, reveste-se de inconstitucionalidades e flagrantes ilegalidades, uma vez que ofende o art. 24 da Constituição Federal, a própria legislação ambiental da Bahia, que prevê o Licenciamento para as atividades agrossilvopastoris; a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.831/1981) e as Resoluções Conama, todas já fartamente citadas e comentadas acima, além de inovar o ordenamento jurídico, de forma prejudicial, desprotegendo direito fundamental a todos garantido, em total afronta às normas infraconstitucionais federais e estaduais.

3.26 A Previsão de Procedimento Especial de Licenciamento para as Atividades Agrossilvopastoris - nova alteração introduzida pelo Decreto nº 16.963/2016

Em 2016, o regramento do licenciamento ambiental para atividades agrossilvopastoris na Bahia foi alterado novamente. Foi editado o Decreto Estadual nº 16.963/2016, revogando as disposições anteriores do Decreto nº 15.682/2014 e trazendo de volta artigos antes revogados, com nova redação.

A redação do art. 135 passou a vigorar da seguinte forma:

> As atividades ou empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados deverão observar as regras estabelecidas no Anexo IV deste Regulamento, para fins de enquadramento do procedimento de licenciamento ambiental, sujeitando-se, ainda, ao registro no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR e ao requerimento, quando necessário, da autorização para supressão de vegetação e da outorga de direitos de uso de recursos hídricos.

Ademais, o art. 136, antes revogado, voltou a vigorar com nova redação:

> **As novas atividades ou empreendimentos agrossilvopastoris**, classificados como Agricultura (Agricultura de Sequeiro e Agricultura Irrigada) ou Pecuária Extensiva, **estarão sujeitos a procedimento especial de licenciamento ambiental, através de cadastro específico no Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos - SEIA.**
> § 1º A regularidade ambiental para os empreendimentos e atividades agrossilvopastoris previstos no caput deste artigo será concedida eletronicamente, atendidos, entre outros requisitos:
> I - a comprovação da regularidade das áreas de preservação permanente e da reserva legal, nos termos do Decreto 15.180, de 02 de junho de 2014;
> II - o cadastramento no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR, previsto no art. 14 da Lei nº 10.431, de 20 de dezembro de 2006;
> III - a comprovação da concessão de autorização de supressão de vegetação nativa, quando couber;
> IV - a comprovação da concessão de outorga de direito de uso de recursos hídricos, quando couber;
> V - a declaração de correta utilização de agrotóxicos e destinação adequada das respectivas embalagens e dos demais resíduos agrossilvopastoris;
> VI - a declaração de utilização de práticas de conservação do solo, água e biota, inclusive de adoção de sistema de integração lavourapecuária-floresta e suas variações, cultivos orgânicos, de adoção de boas práticas de produção agropecuária ou outros sistemas agroecológicos;
> VII - a declaração de não introdução de espécies geneticamente modificadas previamente identificadas pela CTNBio como Classe de Risco 4, potencialmente

causadoras de significativa degradação do meio ambiente.
§ 2º O cumprimento dos requisitos estabelecidos no parágrafo anterior deste artigo permitirá a expedição da autorização por procedimento especial de licenciamento.
§ 3º As atividades ou empreendimentos agrossilvopastoris que necessitem realizar supressão de vegetação nativa ou utilizar recursos hídricos somente terão seu cadastro concluído e expedição da autorização por procedimento especial de licenciamento após a realização da inspeção técnica e emissão dos correspondentes atos autorizativos pelo INEMA.
§ 4º As atividades ou empreendimentos agrossilvopastoris que pretendam a introdução de espécies geneticamente modificadas previamente identificadas pela CTNBio como Classe de Risco 4, potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, dependerão de prévia licença ambiental.
§ 5º Os procedimentos, documentos e estudos necessários ao requerimento da autorização por procedimento especial de licenciamento serão definidos em ato normativo próprio do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA.

O Decreto 16.963/2016 inseriu o termo atividades, deixando de forma expressa que além dos empreendimentos agrossilvopastoris toda e qualquer atividade a ser implantada deve observar as regras estabelecidas no Anexo IV do Regulamento, ou seja, todas as atividades meio que decorram da atividade fim de produção agrícola, estão passíveis de licenciamento ambiental.

Não obstante, o art. 136 que havia sido revogado pelo Decreto 15.682/2014 voltou no novo Decreto 16.963/2016 com nova redação, através do qual se previu procedimento especial de licenciamento ambiental para as atividades de agricultura e pecuária extensiva, concedido agora de forma eletronicamente, desde que atendidos alguns requisitos preestabelecidos.

Este procedimento nada mais é que uma burla ao rito do licenciamento ambiental geral, a exemplo da LAC. Configura um licenciamento eletrônico por adesão e compromisso específico para a Agricultura, no sentido de conferir algum "status de legalidade" à atividade, vez que na prática não são realizadas as etapas de análise para concessão da licença ambiental.

Vale destacar que não existe previsão no ordenamento jurídico federal para concessão de "Autorização por Procedimento Especial de Licenciamento". Está o Estado da Bahia, a exemplo do vem ocorrendo com a LAC, se imiscuindo na competência da União de estabelecer as regras gerais em matéria ambiental.

Ademais, o procedimento, documentos e estudos para concessão dessa Autorização ficou a cargo do Inema, sendo definido através da Portaria nº 12.251/2016. Ocorre que nesta Portaria só se exige o Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE). Não se fala na exigência de nenhum estudo a ser realizado pelo empreendedor, o que demonstra claramente a desvinculação do licenciamento ambiental para as atividades agrossilvopastoris.

3.27 Análise Cronológica das Alterações Promovidas no Regramento do Licenciamento das Atividades Agrossilvopastoris

Numa análise cronológica e sintetizada das alterações introduzidas na Lei n° 10.431/2006, através dos Decretos 14.024/2012, 14.032/2012, 15.682/2014 e 16.963/2016, tem-se a seguinte configuração:

Quadro 5 - Comparativo entre os Decretos Estaduais 14.024/2012, 15.682/2014 e 16.963/2016

REGRAMENTO ESTADUAL PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA ATIVIDADE DE AGRICULTURA	
Decreto Estadual nº 14.024/2012, alterado pelo Decreto Estadual nº 14.032/2012	
Art. 135 - **Os empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados em áreas com remanescente de formações vegetais nativas implicam em uso alternativo do solo, bem como aqueles descritos no Anexo IV deste Decreto serão submetidos a licenciamento ambiental.** §1º Considera-se uso alternativo do solo a substituição da vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, tais como atividades agrossilvopastoris...	
Art. 136 – **Será concedida Licença Unificada – LU para empreendimentos agrossilvopastoris de Classe 3, 4 e 5** que, dentre outros, cumpram os seguintes requisitos; I – façam correta utilização de agrotóxicos e adotem destinação adequada das respectivas embalagens e dos demais resíduos agrossilvopastoris; II – utilizem práticas de conservação do solo, água e biota, inclusive adoção de sistema de produção integrada lavoura-pecuária-floresta e suas variações, cultivos orgânicos, adoção de boas práticas de produção agropecuária ou outros sistemas agroecológicos; III – utilização de biodigestores ou outras tecnologias apropriadas no sistema de tratamento de todos efluentes, provenientes das atividades agrossilvopastoris, que promovam a redução de gases do efeito estufa, com tempo de retenção de efluentes necessários à sua estabilização e proteção do solo e da água.	
Anexo IV	

DIVISÃO A: AGRICULTURA, FLORESTAS E CAÇA *				
Grupo A1: Produtos da Agricultura				
A1.1	Agricultura			
A1.1.1	Agricultura de Sequeiro	Módulo Fiscal	Pequeno ≥ 4 < 30 Médio ≥ 30 < 200 Grande ≥ 200	m
A1.1.2	Agricultura Irrigada	Módulo Fiscal	Pequeno ≥ 4 < 30 Médio ≥ 30 < 200 Grande > 200	m

Fonte: Quadro elaborado pelos autores.

	REGRAMENTO ESTADUAL PARA LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA ATIVIDADE DE AGRICULTURA	
	Decreto Estadual nº 15.682/2014	**Decreto Estadual nº 16.963/2016**
	Art. 135 - **Os empreendimentos agrossilvopastoris a serem implantados** deverão observar as regras estabelecidas no Anexo IV, para fins de enquadramento e verificação da exigência do procedimento de licenciamento ambiental, sujeitando-se, ainda, ao registro no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR e ao requerimento, quando necessário, da autorização para supressão de vegetação e da outorga de direitos de uso de recursos hídricos.	Art. 135. **As atividades ou empreendimentos agrossilvopastoris** a serem implantados deverão observar as regras estabelecidas no Anexo IV deste Regulamento, para fins de enquadramento do procedimento de licenciamento ambiental, sujeitando-se, ainda, ao registro no Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais - CEFIR e ao requerimento, quando necessário, da autorização para supressão de vegetação e da outorga de direitos de uso de recursos hídricos.
	Art. 136 e seguintes – Revogados	Art. 136. As novas atividades ou empreendimentos agrossilvopastoris, classificados como Agricultura (Agricultura de Sequeiro e Agricultura Irrigada) ou Pecuária Extensiva, estarão sujeitos a procedimento especial de licenciamento ambiental, através de cadastro específico no Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos - SEIA. § 1º A regularidade ambiental para os empreendimentos e atividades agrossilvopastoris previstos no caput deste artigo será concedida eletronicamente, atendidos, entre outros requisitos: [...] § 2º O cumprimento dos requisitos estabelecidos no parágrafo anterior deste artigo permitirá a expedição da **autorização por procedimento especial de licenciamento.**
	Anexo IV 	**Anexo IV**

Passou-se de uma situação onde pelo menos se previa a Licença Unificada para Agricultura para uma situação de dispensa do licenciamento ambiental e, posteriormente, para uma situação de licenciamento ambiental eletrônico, através da emissão de Autorização por Procedimento Especial de Licenciamento, que nada mais é que uma burla ao licenciamento ambiental, onde na verdade o próprio empreendedor se autolicencia, a depender do cumprimento dos requisitos impostos pela legislação. Vale ressaltar que os requisitos estabelecidos pelo Decreto 16.963/2016, em conjunto com a Portaria Inema nº 12.251/2016, não passam de comprovações, declarações e exigência de Formulário de Caracterização do empreendimento que, em verdade, não avalia nada do ponto de vista ambiental e social.

Percebe-se claramente que o Estado da Bahia está promovendo um verdadeiro retrocesso na proteção ambiental, na medida em que está retornando a um estágio anterior de proteção, passando por cima de uma série de garantias mínimas já consolidadas.

Diante de todo o exposto, tem-se que o regramento do licenciamento ambiental para atividades agrossilvopastoris na Bahia contraria frontalmente o disposto nas regras gerais de licenciamento ambiental e representa um grave retrocesso na proteção do meio ambiente.

3.28 A Atuação do Ministério Público na Defesa do Meio Ambiente

Posta assim a questão, registre-se que frente a este descalabro legal e diante de prejuízos e impactos sócio ambientais já detectados em face dos recursos naturais do estado da Bahia, materializados por conta do desenvolvimento, continuação e implantação de novas atividades e empreendimentos, o Ministério Público da Bahia, por meio de suas Promotorias de Justiça Regionais ambientais instauraram Inquéritos Civis Públicos para aferir a violação ao Ordenamento Jurídico brasileiro em face da ilegalidade expressada pelo art. 135, e o ANEXO IV, Divisão A, do Decreto Estadual nº 14.024/2012 (Regulamentador da Lei ambiental baiana- Lei nº 10.431/2006), alterado pelo Decreto Estadual nº 15.682/2014, que suprimiu a necessidade de Licenciamento Ambiental anteriormente previsto para agricultura; assim como avaliar e mensurar os seus possíveis impactos socioambientais em face das atividades e os empreendimentos agrossilvopastoris desenvolvidos no âmbito desta Promotoria de Justiça.

Dessa forma, com o apoio institucional do CEAMA-Centro de Apoio as Promotorias de Meio Ambiente do MP/Bahia, expediu-se a Recomendação Conjunta de nº 01/2015, datada de 11 de Agosto de 2015, destinada ao Órgão Ambiental da Bahia -INEMA e a Secretária de Meio Ambiente do estado da Bahia – a SEMA para que fosse suspenso o cumprimento imediato do quanto dispõe no art. 135, e anexo IV, Divisão A, do Decreto Estadual nº 14.024/2012 (conforme as alterações produzidas pelo Decreto Estadual posterior de nº 15.682, de 19/11/2014), para, ao final, exigir-se no âmbito do estado da Bahia o competente Licenciamento para as atividades da agricultura e os empreendimentos agrossilvipastoris.

No mesmo diapasão, alargando a atuação ministerial houve união de esforços entre o Ministério Público do estado da Bahia e o Ministério Público Federal, que em atuação conjunta, iniciada no Oeste do estado, alargaram o espectro de ação o que resultou na expedição de 06 (seis) Recomendações Conjuntas, pelos Procuradores da República e Promotores de Justiça regionais ambientais na Bahia.

A primeira Recomendação Conjunta dirigida a Presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, para em suma síntese manter administrativamente os embargos já realizados nos empreendimentos agrícolas no Oeste do Estado da Bahia pela falta do Licenciamento e não remetê-los ao INEMA; bem como continuar realizando ações de fiscalização ambiental nos empreendimentos que realizam atividades agrossilvipastoris e exigindo a licença ambiental dos mesmos.

Sendo as demais Recomendações Conjuntas destinadas a Febraban - Federação Brasileira de Bancos, na qualidade de entidade representativa dos bancos brasileiros e as instituições financeiras públicas de fomento a agricultura para que não realizem ou autorizem qualquer operação de financiamento direto ou indireto, automático ou não, bem como suspendam e/ou cancelem as operações financeiras eventualmente existentes em favor de atividades agrícolas e empreendimentos agrossilvipastoris, no Estado da Bahia, desprovidos de prévio licenciamento ambiental, visando restabelecer o cumprimento da legislação ambiental no estado da Bahia.

Foi ainda encaminhada a Recomendação Conjunta nº 01/2015 pelo Ministério Público da Bahia à SEMA recomendando que fosse observado nos processos de Licenciamento no âmbito do estado da Bahia referentes as atividades agrícolas e que envolvam empreendimentos agrossilvipastoris, o quanto disposto no ordenamento jurídico brasileiro e a legislação ambiental correspondente para o regular e legal processamento dos requerimentos e consequente tramitação dos

processos de Licenciamento referidos, desconsiderando o disposto no art. 135, e anexo IV , Divisão A, Decreto Estadual nº 14.024/2012, e as alterações produzidas pelo Decreto Estadual posterior de nº 15.682, de 19/11/2014 e ainda que fosse suspenso o cumprimento imediato do disposto no art. 135, e anexo IV, Divisão A, do Decreto Estadual nº 14.024/2012, para exigir-se no âmbito do estado da Bahia o competente Licenciando para as atividades da agricultura e os empreendimentos agrossilvipastoris. Essa Recomendação, entretanto, não foi acatada pelo Estado.

Diante desse contexto, em 08 de agosto de 2016, foi ajuizada a Ação Civil Pública nº 1029736.2016.4.01.3300, em conjunto pelo Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual contra o Estado da Bahia e o Inema para suspender os artigos do Decreto Estadual nº 15.682/2014, que dispensou o licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris ilegalmente. Na ação, o MPF e MPE requeriam que o Inema voltasse a realizar os licenciamentos.

Ocorre que durante o curso desta Ação, o Estado da Bahia editou o Decreto Estadual nº 16.963/2016, numa tentativa de burlar o rito regular do licenciamento ambiental, estabelecendo um procedimento de licenciamento especial para as atividades agrossilvopastoris, que se limita à realização de um cadastro online, que dispensa estudo ambiental ou vistoria prévia independentemente do porte, natureza ou localização do empreendimento ou atividade agrossilvipastoril.

Desta forma, em novembro de 2016, dentro do mesmo processo, os MPs requisitaram a anulação desse novo Decreto que, numa nova tentativa de driblar a legislação federal, flexibilizou o licenciamento, com a criação do "procedimento especial de licenciamento ambiental".

Em decisão proferida em 14 de março de 2017, foi concedida liminar no bojo dessa ação, sendo deferida tutela provisória de urgência para suspender os efeitos dos artigos 8º e 135 e seu Anexo IV, Divisão A, previstos no Decreto Estadual nº 15.682/2014 e decorrentes alterações da redação do Decreto nº 14.024/2012, bem como do Decreto Estadual nº 16.963/2016, determinando ainda ao Inema que voltasse a realizar o licenciamento ambiental das atividades agrossilvopastoris de acordo com a legislação federal em vigor.

Em 09 de junho de 2017, entretanto, essa liminar foi suspensa pelo TRF, voltando a viger o procedimento especial de licenciamento ambiental para as atividades agrossilvopastoris, apenas exigindo-se cadastro no CEFIR e adesão ao Programa de Regularização Ambiental do Estado (PRA). Atualmente o processo encontra-se em curso, pendente de decisão de mérito.

3.29 Conclusão

Do exposto, verifica-se que o meio ambiente possui uma proteção qualificada, harmonizando as legislações existentes, que devem sempre buscar garantir e preservar o bem jurídico tutelado. Para tanto, as normas estaduais devem estar em consonância com as leis federais e as leis municipais, por sua vez, com as federais e as estaduais.

O poder regulamentar exercido pelos Estados e pelos Municípios, portanto, deve não apenas respeitar as disposições da Carta Magna, como também as normas federais, incluindo-se nessas as Resoluções Conama, sendo vedada posturas inovadoras ou criativas, que divirjam do comando legal, ou que sejam mais flexíveis e complacentes na proteção do meio ambiente.

É possível que uma norma estadual estabeleça proibições onde a lei federal permita, bem como que a lei federal estabeleça patamares mínimos de proteção ambiental a serem observados em todo o País, mas não é possível coexistir uma norma estadual permitindo/isentando aquilo que a lei federal proíbe/exige, tudo de modo a dar efetividade à proteção ambiental. Sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito erigido à categoria dos direitos fundamentais de terceira dimensão, através da abertura conferida pelo art. 5º, §2º, da CF de 1988, urge utilizar-se da interpretação que lhe confira maior efetividade – princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, já consagrado pela doutrina pátria.

Desse modo, percebe-se que, como regra geral, em razão de ser considerada uma determinada atividade como efetiva ou potencialmente degradadora, deve ser exigido pelo Poder Público, o Ibama e ou o Inema, no caso da Bahia, na qualidade de Órgãos Licenciadores e/ou fiscalizadores, o respectivo Licenciamento Ambiental.

Diante dessas considerações, a exigibilidade de Licenciamento das atividades agrossilvopastoris e sua concessão é matéria cogente, inclusive com sede constitucional, regulamentada por normas federais, e, portanto, obrigatória, restando aos entes federados (Estados e Municípios) exigir e operacionalizar o referido instrumento por seus respectivos Órgãos de Meio Ambiente.

Sendo o licenciamento ambiental matéria cogente deve ser respeitado o seu rito regular previsto em normatização federal. Não se pode considerar que o rito especial previsto atualmente na legislação do Estado da Bahia para o licenciamento das atividades agrossilvopastoris atenda ao preceituado nas normas gerais previstas pela União, visto que não assegura a realização dos estudos e análises técnicas necessárias, bem como ao principio da informação e participação social, atinentes a um licenciamento ambiental.

Referências

BELTRÃO, Antônio F. G. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009. p. 35.

BENJAMIM, Antônio Herman. **Os princípios do estudo de impacto ambiental como limite da discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 1992. p. 38.

CUNHA Júnior, Dirley. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. Juspodivm, 2010. p. 1.227-1.229.

DESTEFENNI, Marcos. **Direito penal e licenciamento**. São Paulo: Memória Jurídica, 2004. p. 153.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 44.

FARIAS, Talden; Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 260.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 723.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 533.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental**. Brasília: 4. CCR/ESMPU, 48 p., 2004. p. 20.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 25-28.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As Audiências Públicas e o Processo Administrativo Brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 135, p. 274, Brasília.

SÁNCHEZ, Luiz Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos.** Oficina de Textos, p. 410-411.

SARLET, Ingo Wolfgang; MACHADO, Paulo Affonso Leme; FENSTERSEIFER, Tiago. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 85, 601, 609 e 610.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. Malheiros, 2005. p. 479.

A obrigatoriedade do uso da avaliação ambiental estratégica e do estudo de impacto ambiental nas decisões estatais para atender ao princípio do desenvolvimento sustentável

Cristina Seixas Graça

3.30 Introdução

A humanidade a partir da ideologia racionalista do ocidente, que marcou o século XX, recebeu promessas de um futuro de progresso econômico e social pautado na industrialização e na modernidade libertadora resultante do progresso científico e técnico. Com tal perspectiva, o Estado surge como a instituição responsável por zelar pelos interesses da sociedade, tendo por objetivo garantir a liberdade, a igualdade de oportunidades e a solidariedade entre os cidadãos. Esta tarefa fracassou segundo Godard (2004), e ocorreu um amplo desencantamento social para com as questões de crescimento e equidade. Isso pode ser observado na crescente pobreza e desigualdade social, na intolerância racial, na valorização do desenvolvimento técnico em detrimento do humano e na exploração e degradação do meio ambiente, sem um efetivo controle do Estado e da sociedade.

O que se tem registrado é que vários sistemas ambientais vêm sofrendo um alto grau de degradação cuja tendência nos próximos anos é o agravamento da situação planetária, com prejuízos para a sobrevivência do homem, pois quase dois terços dos chamados serviços ambientais estão em declínio acelerado[18]. Isso significa que a capacidade do planeta em fornecer peixe e água, reciclar nutrientes do solo, minimizar o impacto de desastres naturais e controlar as mudanças do clima local está comprometida.

18 Esta constatação é da Avaliação Ecossistêmica do Milênio da ONU, de 30/06/2005. Seu relatório informa ainda que os cientistas afirmam ter encontrado evidências suficientes para identificar que 15 dos 24 serviços dos ecossistemas do planeta analisados estariam sofrendo degradação naquele momento. Apenas quatro deles apresentam melhoria: a agricultura, a pecuária e a aqüicultura, cujas capacidades de produção aumentaram bastante, e a gestão das mudanças climáticas a nível global. Disponível em: <file://A:/BBC%20Brasil.htm> Acesso em: 11 jun. 2005. As condições ambientais do planeta podem ser verificadas no Relatório das Mudanças Climáticas publicado pela ONU em 2006/2007.

Em razão da iminência de uma catástrofe global representada pelos sistemas econômicos e pela pressão autofágica da economia imposta aos ecossistemas mundiais, tornou-se indispensável agregar outros instrumentos, como os de natureza econômica, à construção de mecanismos de regulação e controle legais e sociais, para proteger os recursos ambientais e gerenciar a sua exploração sustentável em todos os seus níveis e espaços geográficos.

A conscientização da importância da preservação do meio ambiente e da necessidade de regular e controlar a sua utilização para mantê-lo em condições de abrigar a vida de forma saudável foi um fator determinante para viabilizar o nascimento de um novo ramo da ciência jurídica voltado à tutela do equilíbrio ecológico e da qualidade do meio ambiente.

Atualmente, como afirma Medeiros (2004), a complexidade da sociedade moderna exige novas regulamentações para situações sociais outrora inexistentes, o que leva a novos desafios no campo jurídico. Dentre eles, a difícil tarefa de equilibrar as relações de interesses econômicos e interesses sociais na preservação do meio ambiente. Nesse sentido, Derani (2001) considera que as normas e postulados do Direito Ambiental surgem como uma resposta às demandas advindas de um conflito interno da sociedade, e este direito nasce para rever e redimensionar os conceitos que dispõem sobre a convivência das atividades sociais, interpondo-se no desenvolvimento dos atos sociais. Assim, normas ambientais são reflexos do dilema em que a sociedade vive: precisa agir dentro de seus pressupostos industriais para geração do bem-estar e do prazer, mas começa a reconhecer que esses mesmos pressupostos podem acarretar doenças, desconforto e miséria. Tal dilema proporciona um cabedal legislativo de proteção ao meio ambiente que interferirá em todos os demais ramos do direito.

Sob esse prisma, observa-se a existência de inúmeros instrumentos de controle legal para regulação ambiental que permitem o desenvolvimento sustentável, isto é, um desenvolvimento fincado no tripé que equilibra a relação entre viabilidade econômica, preservação do meio ambiente e qualidade de vida e bem-estar das comunidades locais.

As normas que regulam essas relações têm um caráter dinâmico e dialético, acompanhando as mudanças que ocorrem na conjuntura econômica e, portanto, repercutindo na forma de gestão da qualidade ambiental, fomentando novas práticas de exploração econômica e incentivando a pesquisa científica tendente à melhoria contínua do processo produtivo para evitar a degradação e a geração de resíduos perigosos, bem como o desperdício dos recursos naturais já tão escassos.

Desta forma, a legislação ambiental deve adotar um posicionamento científico-tecnológico, econômico, político e ético com ênfase nos novos modelos de gestão ambiental, dando um tratamento diferenciado aos empreendimentos e às atividades que, ao explorarem os recursos naturais, gerem impactos ambientais que possam desequilibrar as relações do desenvolvimento sustentável.

A evolução científica e tecnológica tem apontado caminhos para a sustentabilidade ambiental, com novas estratégias de gestão, em que se pressupõe a mudança no paradigma da apropriação de bens em um sistema integrado de planejamento visando à ecoeficiência[19], para se obterem ganhos ambientais e econômicos significativos.

Além desses motivos, é preciso dizer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental do homem e sua difusidade não pode ser encarada apenas para a contemporaneidade, ela se espraia para todos aqueles que virão no futuro em face da previsão constitucional de que o meio ambiente saudável deve ser um direito não só para as presentes, mas também para as próximas gerações, e que por isso mesmo não é possível determinar os sujeitos que estarão protegidos pela expectativa do exercício deste direito no futuro. Serve perfeitamente como exemplo os casos de lesão às praias, às florestas, à cultura etc., em que não se consegue determinar o número certo de pessoas que tiveram prejuízos em razão desses danos e deixaram de usufruir da sadia qualidade desses ecossistemas e bens.

Pelo fato de os recursos naturais constituírem um patrimônio coletivo e social, impõe-se a necessidade de maior proteção, por meio de comandos e controles, princípios e regras. Por essa mesma razão se justifica a obrigação dos seus usuários e dos seus gestores públicos adotarem práticas sustentáveis de exploração – que não acarretem riscos para a vida – e mantenham a qualidade de vida, respondendo pelas prováveis externalidades ambientais negativas da produção e de sua exploração, como determina a CF de 1988.

Desse modo, este trabalho vai analisar apenas superficialmente o uso do Estudo de Impacto Ambiental-EIA como uma espécie da Avaliação de Impacto Ambiental-AIA, e o uso da Avaliação Ambiental Estratégia-AAE, como dois

19 Ecoeficiência, segundo definição do WBCSD – World Bussiness Council for Sustainable Develoment (2006) corresponde à disponibilização de bens e serviços a preços competitivos, satisfazendo as necessidades do homem, contribuindo para a qualidade de vida e reduzindo progressivamente o impacto ecológico e a intensidade de utilização de recursos ao longo do ciclo de vida, até atingir um nível compatível com a capacidade de renovação estimada para o planeta Terra.

instrumentos técnico-científicos previstos no ordenamento jurídico brasileiro e internacional, capazes de dar suporte necessário ao Estado gestor e aos usuários de recursos naturais a adotarem os melhores procedimentos de garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao princípio do desenvolvimento sustentável.

Essa abordagem tem como escopo despertar o interesse dos leitores na compreensão inicial do panorama no qual se insere a AAE, bem como analisar a pertinência da aplicação desse processo de orientação do planejamento em prol do meio ambiente do país. E destacando a sua diferença quanto ao uso do EIA como instrumento de prevenção dos impactos de projetos e atividades no meio ambiente. Em decorrência da natureza de ambos os instrumentos citados, seria de suma importância que na gestão integralizada e estratégica dos recursos ambientais os órgãos governamentais fossem obrigados a utilizá-los adequadamente.

3.31 O meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental do homem

Quando se discute o conceito de meio ambiente, é possível identificar a existência de um direito fundamental inerente à vida humana. Este direito, que é parte integrante das condições em que se pode desfrutar a vida, encontra-se determinado entre os fundamentos da República Brasileira e está esculpido no artigo 1°, III, da CF de 1988, que assim se manifesta:

> Art. 1° - A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento:
> III - a dignidade da pessoa humana; (MEDAUAR, 2015).

São direitos fundamentais aqueles "naturais" e "inalienáveis" do indivíduo, ligados à dignidade da pessoa humana, como o direito de desfrutar de condições de vida capaz de torná-lo feliz e realizado. Sob este aspecto, pode-se entender a dignidade da pessoa como o desenvolvimento de sua qualidade de vida, representada pelo bem-estar relativo à saúde física e psíquica, cuja expressão segundo Derani (2001) traz o condão de traduzir todo o necessário aparato interno e externo ao homem, para lhe dar condições de desenvolver suas potencialidades como indivíduo e como parte fundamental de uma sociedade.

É preciso fazer distinção entre duas categorias de direito: os direitos do homem e os direitos fundamentais. Aparentemente sinônimos, guardam tênues diferenças entre si. Canotilho (2007) em uma visão tridimensional (jusnaturalismo, universalismo e constitucionalismo) propõe que nos primeiros (direitos do homem), estão resguardados direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos, seria a dimensão jusnaturalista-universalista; enquanto que, nos segundos (direitos fundamentais) estão os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados no espaço e no tempo. Os direitos do homem têm um caráter inviolável, intemporal e universal por serem inerentes à própria natureza humana, já os direitos fundamentais são classificados como aqueles objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta. A CF de 1988 é o instrumento jurídico capaz de tornar os direitos fundamentais do homem uma realidade, gerando consequências positivas para seus detentores.

O princípio de que toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, foi historicamente consagrado no texto da Declaração Universal dos Direitos do Homem, assinada em 10 de dezembro de 1948, na França (art. XXV). Esse direito do homem, permitiu que os sistemas jurídicos se interessassem pelo habitat humano e pelo modo como as pessoas viviam, elevando essas questões ao nível de direito fundamental da humanidade, fazendo com que passasse a haver uma interação entre todos os ramos do direito para priorizar os direitos fundamentais que a humanidade alcançou.

Internacionalmente foi na Conferência de Estocolmo, por meio da Declaração do Meio Ambiente Humano, em seu item 1, que se consolidou o pensamento de que o homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida em um meio ambiente de qualidade tal que permita uma vida digna e de bem-estar. A Eco 92, igualmente, defendeu que todo homem tem direito a viver de forma saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.

No Brasil o artigo 225 da CF de 1988 consolidou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, traduzindo o princípio previsto na Conferência de Estocolmo e mais uma vez ratificado na Eco 92.

3.31.1 O dever do Estado na proteção ambiental

Estando consolidado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, fica determinada a obrigação do Estado de garantir o modelo constitucional de desenvolvimento sustentável, avançando nesse dever

fundamental com políticas públicas e o planejamento no qual deverá fazer a utilização dos instrumentos previstos na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981 e todos os demais existentes no ordenamento jurídico nacional e internacional à disposição da proteção ambiental e capazes de cumprir o mandamento constitucional previsto no artigo 225, que assegura o direito de todos viver em um ambiente saudável.

Por obvio que a atuação estatal deve estar baseada em um planejamento no qual a perspectiva ambiental seja efetivamente considerada, sob pena de não atender ao que determina a Constituição Federal. E para tanto, os instrumentos do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto Ambiental-RIMA e da Avaliação Ambiental Estratégica – AAE em princípio podem e devem ser utilizados pelo Estado para cumprir o dever fundamental de proteção ao meio ambiente no âmbito das políticas públicas, nos planos e no planejamento visando o desenvolvimento sustentável.

3.31.2 Conceito de AAE e sua forma de elaboração

A Avaliação Ambiental Estratégica-AAE surgiu por uma orientação da Diretiva 2001/42/CE da Comunidade Europeia, considerando a perspectiva de aplicação de uma avaliação de impactos ambientais em planos e programas, em nível transnacional. Posteriormente, ela foi também regulamentada no Protocolo de Kiev, assinado em 21 de maio de 2003 (CORDEIRO, 2015).

Também o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento – OECD-DAC, (2006) no guia para aplicação da AAE, constrói uma definição acerca do instrumento como: um conjunto de abordagens analíticas e participativas que integram a questão ambiental no processo de planejamento de políticas, planos e programas.

Autores como Sadler et al (2001) concluem que a AAE tem um papel de garantir que as questões ambientais sejam levadas em consideração nos níveis estratégicos de decisão, incluindo políticas, planos e programas.

Já o Protocolo de Kiev acrescenta como bem esclarece Cordeiro (2015) que a AAE deve ter uma avaliação sobre diversos aspectos do meio ambiente, incluindo a saúde humana, a fauna, a flora, a diversidade biológica, o clima, o ar, a agua, as paisagens, os lugares naturais, o patrimônio cultural e a interação entre eles.

Desse ponto observa-se que o instrumento tem natureza multidisciplinar e que o processo de tomada de decisões deve ser informado não apenas pelos valores econômicos e técnicos, mas também por aqueles adotados pela sociedade como de grande valia para o desenvolvimento da vida.

Segundo consta do Livro Verde da Avaliação Ambiental Estratégica do Pantanal (2005) o desenvolvimento de uma AAE tem por objetivo principal a incorporação de princípios de sustentabilidade na elaboração de uma Política, de um Plano, de um Programa – PPP – ou, mesmo de um projeto de grande dimensão. E desse modo seu objetivo é fazer o planejamento do território de forma integrada e envolvendo todos os atores relevantes.

Ressalta Cardoso e Silva (2013) que a AAE para o planejamento é um instrumento de atuação nos níveis estratégicos de decisão, antes da execução das ações. Verificando que o nível do projeto representa o estágio final do planejamento, onde será melhor a aplicação da AIA.

O que fica claro é que o processo de elaboração da AAE passa necessariamente pela participação e consulta pública de todos os envolvidos, e como bem assevera Cordeiro (2015), sua importância está na atuação preventiva e na participação popular diante de um projeto de desenvolvimento que se propõe para a respectiva unidade territorial, e que este seja um desenvolvimento de modo mais abrangente, promovendo uma proposta de diversos cenários possíveis que permitam a tomada de decisão, inclusive focando a proteção ambiental e que se compatibilize com os anseios da sociedade para garantia de um futuro de sustentabilidade.

Os princípios da informação e da participação social constituem um importante instrumento de defesa do meio ambiente, que, se efetivado conforme a lei cumprirá os fundamentos da República Brasileira no sentido de alcançar a justiça social, cujas principais metas são a igualdade e a dignidade da pessoa humana. O exercício da cidadania ambiental promoverá no Estado Democrático de Direito a legitimidade, transparência e segurança nas decisões políticas, além de que, com base nas informações que são disponibilizadas ao público, permitirá que esta participação cidadã seja feita com competência e responsabilidade. Uma população pouco informada e passiva permite que o direito seja utilizado como instrumento de dominação, quando deveria refletir as relações e os conflitos estabelecidos no seio da sociedade, ao contrário do que ocorre com o cidadão bem informado, que dispõe de valiosa ferramenta para exercitar o princípio máximo da democracia, de que todo o Poder emana do povo.

O empenho de democratização ambiental como assegura Habermas (1999) pressupõe: a) envolvimento e o interesse de todos e de cada um nas questões da natureza; b) a não-coação; c) a factibilidade da expressão e das condições de fazer-se entender; d) a possibilidade de que todos possam se expressar e ser ouvidos; e) a alternativa de colocar em dúvida a legitimidade de qualquer fato, experiência ou norma que não se mostre socialmente legítima, mesmo que revestida de legalidade.

Em face desses pressupostos, a regulação do direito de informação, na qualidade de direito público subjetivo e como um dos cânones para a efetivação da democracia ambiental, está presente no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no inciso XIV do ar. 5º, da Carta Magna, que ao tratar dos direitos fundamentais permite que todos tenham acesso à informação quando necessárias ao exercício da profissão. No inciso XXXIII, foi outorgado o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. No inciso XXXIV do citado artigo, foi assegurado o direito de petição e o de obter certidões e esclarecimentos dos órgãos públicos acerca de fatos e circunstâncias visando à defesa de determinados interesses privados ou coletivos, estando isso umbilicalmente ligado ao fato de que a administração pública deve agir em obediência ao princípio da publicidade, conforme o artigo 37, no seu § 3º, inciso II, disponibilizando aos administrados o acesso a registros administrativos e informações sobre atos de governo. O cidadão pode, a qualquer momento, acionar o poder público para receber as informações necessárias ao exercício do direito-dever de proteger o meio ambiente.

Assim, definidos os objetivos, a partir dos cenários viáveis, devem ser estabelecidas as estratégias para chegar-se a elas.

No Brasil não há ainda normatização para aplicação da AAE, mas algumas entidades recomendam sua utilização, e até chegam a fazer manuais para sua elaboração como, por exemplo, os elaborados em parceria com o Ministério do Meio Ambiente – MMA (Manual de Avaliação Ambiental Estratégica da Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos, e o Livro Verde da Avaliação Ambiental Estratégica do Pantanal (MMA, 2008)). A falta de regulamentação traz uma restrição a que as organizações governamentais sejam obrigadas a fazerem seu uso no planejamento territorial. Contudo diante do dever de proteção, cada vez mais, se impõe a articulação desse instrumento para a sustentabilidade econômica e ambiental.

A AAE é um novo instrumento de gestão ambiental que começa a ganhar certa expressão no processo de planejamento do país, como inicialmente ocorreu com a Avaliação de Impactos Ambientais – AIA. Conforme justifica o Livro Verde da Avaliação Estratégica do Pantanal (MMA, 2008) a análise do custo-benefício que sempre deve ser usada nos estudos de impactos ambientais, não é mais suficiente para sustentar as decisões sobre determinado projeto, visto que essas avaliações não são capazes de evitar impactos negativos provenientes das ações do desenvolvimento, mas apenas podem minimizá-las.

Deste modo, Cardoso e Silva (2013) conceitua a AAE como um instrumento de gestão ambiental que objetiva auxiliar o processo de decisão das ações públicas, incluindo a noção de sustentabilidade – é uma ferramenta adequada para estruturação do planejamento público, podendo ser aplicada nos três níveis estratégicos – politicas, plano e programas. Assume, portanto, o caráter de um instrumento estratégico participativo para diversos aspectos da proteção ambiental, favorecendo a escolha das soluções mais adequadas à sociedade e ao meio ambiente. Cardoso e Silva (2013), ainda esclarece que a AAE estimula a participação social no processo decisório, promovendo soluções a partir de uma ampla discussão política.

3.31.3 Objetivos da AAE e sua aplicação prática

Como dito a AAE está direcionada para soluções nas etapas iniciais do planejamento (politicas, planos e programas), diferentemente da AIA que se reduz ao nível do projeto, portanto menos abrangente e preventiva.

A AAE será mais bem direcionada para fazer diagnósticos da situação de bacias hidrográficas, do planejamento urbano, no saneamento, e do crescimento populacional, no entanto se observa ainda uma lacuna do conhecimento sobre a aplicação da AAE nesses campos.

Recentemente a crise hídrica vivida no sudeste do País demonstrou a importância da utilização desse instrumento para a política de recursos hídricos, e proteção de ecossistemas frágeis e relevantes, como por exemplo, a região do Pantanal brasileiro situado na Bacia do Alto Paraguai, que já possui um diagnóstico pioneiro, mediante a edição do citado Livro Verde da Avaliação Ambiental Estratégica do Pantanal (MMA, 2008).

Este ecossistema vem sofrendo um expressivo desenvolvimento socioeconômico, com substituição da vegetação nativa por pastagens e culturas diversas, limpeza do solo, degradação, erosão, e assoreamento dos cursos de água,

contaminação por agrotóxico e a implantação de diversas usinas hidroelétricas e pequenas centrais hidrelétricas, entre tantas outras formas de degradação. Todos esses empreendimentos e atividades não possuem estudos que considerem a bacia hidrográfica como área que esteja concentrando todos os impactos ambientais sinérgicos e cumulativos de tantas atividades.

É necessária a compreensão de que existem diversos usos das águas daquela bacia hidrográfica e inúmeros interesses envolvidos quanto àquele território enquanto que seu uso intensivo sem um planejamento adequado revela um cenário de conflitos cuja resolução demandará estudos ambientais, econômicos, técnicos e científicos para subsidiar as decisões, que os licenciamentos ambientais individualizados, e os seus respectivos EIA-RIMA não são capazes de prevenir, pois impõem apenas condicionantes e atuações em nível de projeto e não em nível de política ou plano geral.

Se for usada a AAE pelo Estado em nível de planejamento haverá condições de analisar como o território da bacia hidrográfica se comportará no futuro, tendo em consideração: a) a perspectiva de continuidade do que vem se desenvolvendo, o cenário tendencial; b) a capacidade das instituições responsáveis por esses territórios (em nível federal, estadual e municipal) de colocarem em prática, de forma efetiva, suas responsabilidades administrativas de controle e de fiscalização, como determinado pelos diferentes instrumentos legais existentes ocorrendo uma coesão institucional em prol daquele ecossistema (MMA, 2008, P. 17).

A AAE pode vir a enriquecer os instrumentos de planejamento, na medida em que: a) garante que esses documentos sejam claramente trabalhados; b) assegura que diferentes documentos de planejamento, estabelecidos para um mesmo território, sejam compatibilizados (coordenados), com a precisa definição de seus objetivos e o estabelecimento de claros laços entre esses objetivos e as políticas que norteiam o plano, o programa ou o projeto de grande porte; c) auxilia os planejadores no entendimento da totalidade dos diferentes documentos de planejamento, na melhor compreensão sobre o que outros planejadores, na estrutura governamental, estão fazendo; d) faz com que os planejadores se sintam mais confiantes de que seus documentos de planejamento sejam avaliados pelo escrutínio do público e por audiências; e) ajuda os planejadores a melhor compreenderem os conceitos relativos à sustentabilidade; e f) auxilia os atores não relacionados com a atividade de planejamento que estiverem envolvidos no processo a melhor entender as dificuldades e as possibilidades do sistema e da ação de planejar (MMA, 2008, P. 20).

Portanto, os benefícios alcançados com a AAE no planejamento como bem define Cardoso e Silva (2013), são: a) trazer no âmbito do planejamento o conhecimento

e evidências sobre as condições do ambiente para garantir que as decisões sejam bem orientadas pelos estudos, melhorando o planejamento e a tomada de decisão; b) assegurar que todos os atores interessados façam parte do processo de planejamento e ainda consigam um engajamento na política, no plano ou no programa elaborados, com uma ampla participação do público e a boa governança; c) garantir um foco nas questões relevantes para o ambiente e para a sustentabilidade; d) auxiliar na identificação da melhor opção entre as alternativas propostas, considerando a melhor tecnologia disponível e a mais apropriada ao contexto social; e) permitir que sejam identificadas e propostas novas oportunidades, inclusive de não implementar nenhum projeto no ambiente; f) identificar impactos inesperados, considerando as sinergias e cumulatividades de todos os projetos e possibilidades do território avaliado; g) evitar e prevenir erros e gastos significativos desnecessários.

Diversos são os fatores (legais, institucionais, políticos e logísticos) e circunstâncias que vão determinar como a AAE poderá vir a ser usada. Consoante a Comissão Econômica para América Latina e Caribe das Nações Unidas (CEPAL, 2009), não há um modelo ideal ou tipo de abordagem para sua aplicação. A aplicação do instrumento deve ser flexível a depender da necessidade e da discricionariedade dos que vão elaborar os estudos.

3.32 A diferença entre a AIA e o EIA-RIMA

Para a OECD-DAC (2006), a AIA é um bom instrumento para avaliação dos riscos e oportunidades para o ambiente em propostas de Projetos, melhorando os resultados obtidos.

Não se deve confundir AIA com o EIA, vez que a primeira é muito mais abrangente do que o segundo, podendo ocorrer tanto no procedimento de licenciamento ambiental como fora dele. Enquanto que o Estudo de Impacto ambiental e o Relatório de Impacto no Meio Ambiente, só poderá ser elaborado no âmbito do licenciamento ambiental de projetos ou atividades com significativo potencial poluidor, com o objetivo de melhor caracterizar e permitir ao órgão licenciador e a sociedade, conhecer quais as consequências no ambiente que este tal projeto causará e adotar as medidas de prevenção e controle, ou mesmo negar a sua implantação.

Como assevera Farias (2013), outras avaliações de impacto ambiental são exigidas pelos órgãos administrativos de meio ambiente, como o Estudo de Impacto de Vizinhança, relatório ambiental prévio, e relatório ambiental simplificado, todos com menor complexidade do que a metodologia exigida para o EIA-RIMA e para licenciamento de atividades que possuem menor potencial lesivo.

Fundamentando essas exigências, a Carta Magna de 1988 preceitua em seu art. 225, § 1º, inciso IV que para se assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadia à qualidade de vida, incumbe ao poder Público exigir na forma da lei, para instalação de obra ou atividade, potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente Estudo Prévio de Impacto Ambiental a que se dará publicidade.

Desse modo o EIA-RIMA é um instrumento previsto tanto constitucionalmente, como na Política Nacional de Meio Ambiente que deve ser elaborado antes da decisão do órgão ambiental para autorizar ou negar localização, a implantação e a operação de uma obra e/ou atividade que acarrete risco de dano ao meio ambiente, não pode ser concomitante ou posterior, e deverá ser exigido pelo poder público na fase do prévio licenciamento.

A CF de 1988 estabeleceu um regramento mínimo para sua elaboração, podendo a legislação ordinária buscar normas de maior abrangência para determinar sua execução, nunca minimizando tal determinação, o que permite aos Estados e Municípios legislarem de modo a garantir que os instrumentos específicos de avaliação de impacto ambiental, como no caso o EIA-RIMA sejam cada vez mais eficazes na prevenção e no controle de danos. Em 1992, a Declaração do Rio resultante da ECO 92 reforçou em seu Princípio 17 a necessidade de AIA argumentando que:

> A avaliação de impacto ambiental, como instrumento nacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente.

A Resolução Conama 01/1986 foi a norma infraconstitucional que estabeleceu as diretrizes gerais e definiu um rol de atividades técnicas mínimas a serem desenvolvidas quando da elaboração do EIA-RIMA, atribuindo ao órgão ambiental competente mediante o procedimento de licenciamento a fixação de diretrizes adicionais que julgar necessária para atender ao ambiente onde será desenvolvida a atividade ou implantado o empreendimento, e ainda dependendo do tipo de projeto proposto.

3.33 Conceitos jurídicos de impacto ambiental que poderá ser utilizado tanto para o EIA-RIMA como para a AAE

A primeira vez que se fez referência a realização de estudos para avaliar impactos ambientais no Brasil foi no Decreto-Lei 1.413/1975 – esta norma introduziu o zoneamento das áreas críticas de poluição, determinando que as indústrias

instaladas ou a se instalarem estariam obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente. Na época as indústrias instaladas antes da normatização se submeteram a uma auditoria ambiental.

A Resolução Conama 01/1986 em seu art. 1º fixou o conceito normativo de impacto ambiental como

> qualquer alteração das propriedades física, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetem: a saúde, a segurança e o bem-estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais.

Por seu lado a Resolução Conama 237/1997 ao tratar do licenciamento ambiental brasileiro, em seu art. 1º, III, estabeleceu a condição de se aferir as consequências de um ou mais impactos em razão de sua órbita de abrangência, que pode ser regional ou local. E nesse sentido o EIA tem um conteúdo específico que vai garantir uma avaliação do custo benefício da atividade ou do projeto considerando entre outras questões a área de abrangência dos respectivos impactos positivos e negativos.

Considerando a natureza jurídica e os objetivos de ambos os instrumentos em comento, será possível usar o conceito normativo de impacto ambiental para sua elaboração.

3.33.1 A função do EIA-RIMA no Licenciamento Ambiental

O licenciamento é o instrumento mediante o qual o Poder Público busca controlar as atividades econômicas que utilizam recursos ambientais ou possam alterar a qualidade ambiental propícia a uma sadia qualidade de vida, deve fazê-lo baseada em análises técnicas, cientificas, que estarão contidas nas AIA. Entre elas está considerado como espécie de AIA o EIA-RIMA. E de acordo com o sistema legal de licenciamento ambiental brasileiro, qualquer atividade com significativo potencial poluidor tem a obrigatoriamente de elaborar um EIA-RIMA.

O licenciamento ambiental em vigor e regulamentado pela Resolução Conama 237/1997, é um processo complexo que envolve três licenças (Licença Prévia - LP, Licença de Instalação – LI e Licença de Operação - LO baseado no princípio da prevenção e precaução, e como bem orienta Farias (2013) é a base estrutural da gestão ambiental das empresas posto que, elas estão obrigadas a atender as condicionantes inseridas nas licenças expedidas, servindo também este procedimento

como mecanismo de articulação entre os demais instrumentos da política nacional de meio ambiente a exemplo da AIA.

Com efeito, para se aferir a viabilidade ambiental do projeto, conforme o artigo 8º da Resolução Conama 237/1997, é indispensável que a administração pública licenciadora realize a análise dos estudos de impactos ambientais apresentados pelo empreendedor.

Estes estudos devem atender ao Termo de Referência-TR inicialmente entregue a equipe interdisciplinar indicada pelo requerente do licenciamento e que vai elaborar os estudos. Este documento é um ato formal da administração pública, elaborado por agentes públicos responsáveis pelo licenciamento, e ao se exigir o EIA. O Termo de Referência servirá como um balizamento ou um roteiro estabelecido pela administração pública para orientar a sua elaboração. É nele que serão demonstrados quais os elementos que a o órgão ambiental licenciador julga devam ser privilegiados na análise a ser realizada. O termo estabelece critérios mínimos contidos nos artigos 5º e 6º da Resolução Conama 01/1986, mas, sobretudo deve conter orientações e diretrizes especificas do projeto, das características e particularidades ambientais e definir o perfil da equipe que vai elaborá-lo.

Considerações acerca do TR foram feitas pelo Grupo de Trabalho, "Licenciamento de Grandes Empreendimentos" constituído no âmbito da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal no ano de 2004, em uma síntese das principais deficiências em estudos de impacto ambiental e de relatórios de impactos ambientais submetidos a analise daquela instituição (MPF, 2004). As conclusões foram de que o TR tem um papel muito importante no desenvolvimento das atividades que integram o EIA.

E acrescentam sobre o EIA, que:

> No plano metodológico o EIA é um estudo que alia investigação cientifica multi e interdisciplinar com técnica de avaliação. As diretrizes gerais e as atividades relacionadas no texto da Resolução n. 001/86 configuram as características desse Estudo. Trata-se da realização de um diagnóstico ambiental da área de influência de um projeto, numa perspectiva histórica, que sirva de base à previsão e avaliação dos impactos e à proposição, no mesmo documento, de medidas de mitigação e compensações cabíveis.

Em síntese, importa salientar que o EIA é a expressão materializada do princípio da prevenção, visando evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o aspecto econômico ou em relação aos interesses imediatos do proponente, se revele posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente e para a sociedade.

O art.2º da Resolução Conama 01/1986 contém a indicação constitucional de atividades que podem provocar significativa degradação ambiental (art. 225, § 1º IV CF de 1988), contudo o rol ali contido é meramente exemplificativo estando adstrita sua exigência a infinitas outras atividades a critério da administração pública em face da sua potencialidade lesiva. Havendo uma presunção absoluta quanto ao significativo potencial lesivo daquelas atividades listadas na norma do Conama.

Diferentemente da AAE os custos para a realização do EIA-RIMA serão sempre de responsabilidade do empreendedor, pela aplicação do princípio do Poluidor-Pagador (art. 8º da Resolução Conama 01/1986).

Ainda é necessário lembrar que o EIA-RIMA obrigatoriamente deverá ser publicado em local adequado, e estará à disposição de toda a sociedade para conheça o seu conteúdo, tendo a oportunidade de contestá-lo e discuti-lo em audiência pública própria para tal finalidade, atendendo ao princípio da informação ambiental e da participação social.

3.33.2 O conteúdo obrigatório do EIA-RIMA

O art. 5º da citada Resolução Conama 01/1986 traça as diretrizes gerais do que deve conter um EIA. Em primeiro lugar deve conter a área de influência do projeto devidamente definida, observando a bacia hidrográfica na qual se localiza. Esse conteúdo previsto na norma vincula o órgão público ambiental impondo ao administrador e ao empreendedor uma delimitação material básica.

O art. 6º da Resolução Conama 01/1986 determina o conteúdo do EIA, que deve assim ser compreendido: a) objetivos e justificativas do projeto; b) Descrição do projeto; c) Síntese do diagnóstico ambiental da área de influência (inventário ambiental); d) Descrição dos impactos ambientais no meio físico, social e humano; e) Caracterização da qualidade ambiental futura; f) Descrição dos efeitos esperados das medidas mitigadoras em relação aos impactos negativos (medidas compensatórias, Resolução Conama 02/96); g) Programa de acompanhamento e monitoramento.

Apesar desta regulamentação mínima, a sua elaboração na pratica não tem atingido ao objetivo para o qual foi criado, seja por deficiência dos órgãos ambientais que de modo geral estabelecem TR inadequado para o ambiente e para o projeto, seja pela forma como fazer as análises dos estudos apresentados.

Associa-se a estes fatores negativos, o resultado a que chegou o Ministério Público Federal em seu trabalho em 2004 (MPF, 2004), no tocante a eficiência do EIA-RIMA como instrumento de prevenção e precaução, e balizador do órgão ambiental na tomada de decisão para a concessão ou não da licença ambiental. Pela conclusão dos estudos, que se encontra atualíssimo frente ao cenário ambiental do Brasil, ficou inegável que desde a fase de elaboração do EIA até a fase de execução das medidas mitigadoras e de programas de monitoramento tem prevalecido a preocupação com os

investimentos a serem dispendidos com os estudos exigidos, bem como com a escolha da alternativa locacional, pendendo-se a equipe multidisciplinar de forma unanime em definir a alternativa locacional previamente escolhida pelo empreendedor, como a mais viável. Por tantos equívocos na sua elaboração e na sua análise, os estudos deixam de revelar a equação completa dos benefícios e dos ônus do projeto proposto.

Nesse sentido é primordial entender que deixar a avaliação ambiental apenas para a fase de Projeto limita as oportunidades de identificar alternativas e opções estratégicas, que poderiam trazer resultados mais sustentáveis.

3.34 Diferenças entre a AAE e o EIA-RIMA como instrumentos de gestão ambiental

A OECD-DAC (2006) ressalta o caráter complementar dos dois instrumentos ora examinados, explicando que um não substitui o outro e que não há sobreposições de atividades. Ao contrário, a AAE tende a acelerar o processo da EIA, simplificando o seu escopo e reduzindo custos. Verifica-se que as propostas de Projeto que decorrem de políticas públicas já submetidas à AAE são formuladas sob critérios ambientais estabelecidos previamente, o que diminui a possibilidade de impactos ambientais negativos nos projetos.

Na pesquisa de Cardoso e Silva (2013) ficou demonstrado que na maioria das vezes, as etapas do processo de AAE aplicadas em Programas são adaptadas a partir do que se tem usado para o processo de AIA. Ele cita como exemplo a definição do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2008) que assevera ter a AAE que ser baseada no impacto das atividades, a evolução da AIA para aplicação em Programas e Planos.

3.35 Conclusão

De tudo quanto foi visto, conclui-se pela necessidade de uma ação governamental na promoção de um maior entendimento da importância do planejamento territorial para o desenvolvimento sustentável com o uso da Avaliação Ambiental Estratégica-AAE, pois a proteção ambiental não é uma faculdade, mas um dever do qual os agentes públicos não podem se afastar, sendo absolutamente legítimo um atuar rigoroso e permanente para exigir do empreendedor a elaboração de estudos prévios e ações de não geração de poluição.

Tanto a sociedade como o Ministério Público do País devem adotar todos os meios para cobrar da administração pública ambiental o uso e a elaboração da AAE, para políticas econômicas e ambientais e o planejamento de crescimento econômico de determinados territórios, visando a tomada de decisões que venham garantir a

efetividade do desenvolvimento sustentável, e ainda mais, quando restar demonstrado por diversos aspectos que da análise de licenciamentos ambientais de projetos de grandes impactos ambientais, os EIA-RIMA exigidos, não conseguem impedir que as decisões da gestão pública deixem de levar em conta os impactos sinérgicos, cumulativos e de médio a longo prazo que esses empreendimentos podem causar.

Destarte, percebe-se que a nossa legislação e o Direito Ambiental brasileiro possuem instrumentos que permitem efetuar tal cobrança, a exemplo das Ações Civis Públicas e outras ações judiciais que visam o atendimento aos princípios ambientais da prevenção, precaução, transparência, participação social, informação e do desenvolvimento sustentável.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial, Brasília, 5 out. 1988.

_____. MMA. **Livro Verde da Avaliação Ambiental Estratégica do Pantanal**, 2008.

_____. Lei n. 6.938/1981, 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**. Diário Oficial, Brasília, 31 de agosto de 1981.

_____. CONAMA. Resolução n. 237 de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental**. Diário Oficial, Brasília, 19 de dezembro de 1997.

_____. CONAMA. Resolução n. 01 de 23 de janeiro de 1986. **Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental**. Diário Oficial, Brasília, 17 de fevereiro de 1986.

_____. MPF. 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal intitulado **"Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental: Síntese de uma Experiência"**, 2004.

_____. Decreto-Lei n.1.413 de 31 de julho de 1975. **Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais**. Diário Oficial, Brasília, 14 de agosto de 1975.

CANOTILHO, J. J. Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva. 2007.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE - CEPAL. **Panorama Social da América Latina, 2009**. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/node/25973>. Acesso em 15 set. 2015;

CORDEIRO, Isabela de Deus. **Avaliação Ambiental Estratégica e dignidade ambiental da pessoa humana: instrumento do direito fundamental à organização e ao procedimento voltado à planificação e efetividade do Estado Socioambiental**. Revista de Direito Ambiental RDA, ano 20, v. 78, abr./jun. 2015.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DOMINGUES, José Maurício. **Interpretando a modernidade: imaginário e instituições**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Prefácio de Paulo Affonso Leme Machado. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GODARD, Oliver. **O princípio da preocupação frente ao dilema da tradução jurídica das demandas sociais. Lições de métodos decorrentes do caso louca**. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIU, Ana Flávia Barros. (Orgs). Princípio da Precaução. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 158-203.

HABERMAS, Jurgen. **Teoria de la comunicativa: racionalidad de la acción y racionalidad cosida**. Madrid: Taurus, 1999.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Transdiciplinariedade e a proteção jurídico-ambiental em sociedades de risco: direito, ciencia e participação**. In: LEITE, José Rubens Morato; BELLO FILHO, Ney de Barros. Direito Ambiental Contemporâneo. Barueri, SP: Manole, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. **O princípio da precaução e a avaliação de risco**. Revista dos Tribunais, São Paulo, ano 96, v. 856, p. 35-50, fev. 2007.

_____. **Direito Ambiental Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARRARA, Thiago. **Avaliação de Impacto ambiental no direito comunitário europeu**. Revista de Direito Ambiental, ano 20, v. 79, jul./set. 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEDAUAR, Odete (Org.). **Constituição Federal. Coletânea de Legislação Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. (Rt MiniCódigos).

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente: direito e dever fundamental**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2004.

MEDEIROS, Luiz Cláudio Meirelles de. **Mapeamento dos Stakeholders na gestão ambiental das empresas fluminenses**. Estácio de Sá. Encontro Nacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente (ENGEMA), 2005, Rio de Janeiro. ANAIS... Rio de Janeiro: FGV. 2005. EE027.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros,1992.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Avaliação Ambiental Estratégic**a. MMA, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/aae.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2016.

NARDY, Afrânio José Fonseca. **Uma leitura transdisciplinar do Princípio da Precaução**. In: SAMPAIO, José Adaércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca. Princípios de Direito Ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

OECD-DAC. Organization for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee. **Applying Strategic Environmental Assessment: good pratice guidance for development co-operation**. OECD Publishing. Paris, 2006. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/23/0,3746,en_2649_34421_45703137_1_1_1_1,00.html >. Acesso em: 10 abr. 2016.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**, de 10 de dezembro de 1948.

PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO. **Directiva 2001/42/CE**, de 27 de junho de 2001.

SACHS, Ignacy. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Braziliense, 1993.

_____. **Caminhos para desenvolvimento sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

_____. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro, 2004.

SADLER, Barry et al. **Handbook of Strategic Environmental Assessment**. London: Earthscan, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, Luiz Eugenio Pereira Valiñas Cardoso e. **Avaliação Ambiental Estratégica para programas de Saneamento Básico: construindo orientações para a etapa do Scoping**. 2013.

SILVA, Solange Teles da Silva. **Princípio da Precaução: uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas**. [S.l: s.n], 2004.

THE WORLD BANK. **Strategic Environmental Assessments for Policies: an instrument for good governance**. Washington: The World Bank, 2008.

WINTER, Gerd. **A natureza jurídica dos princípios ambientais em direito internacional, direito da comunidade européia e direito nacional**. Desafios do Direito Ambiental no Século XXI, estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

WOLD, Chris. **A emergência de um conjunto de princípios destinados à proteção internacional do meio ambiente**. In: SAMPAIO, José Adaércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio José Fonseca. Princípios de Direito Ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

WOLFUM, Rudiger. **O princípio da precaução**. In: VARELLA, Marcelo Dias; PLATIU, Ana Flávia Barros (Orgs.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

Os Estudos Ambientais no Licenciamento e o papel do município

Aline Valéria Archangelo Salvador

3.36 Considerações Iniciais. Da Avaliação de Impacto Ambiental, do Licenciamento e do Estudo de Impacto Ambiental[20]

A Avaliação de Impacto Ambiental foi instituída pela Lei n° 6.938/1981 como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Essa Lei tem por objetivo a "preservação, melhoria, e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida", visando assegurar ao país condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Para tanto, a AIA é de "grande importância para a gestão institucional de planos, programas e projetos, em nível federal, estadual e municipal" (RODRIGUES, 2012).

20 A Lei n° 6.938/81, em seu artigo 9° e incisos, elenca os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Dentre eles, consta, no inciso III, a Avaliação de Impacto Ambiental, e no inciso IV, o Licenciamento Ambiental. O Estudo de Impacto Ambiental não consta expressamente dos incisos, pois vem a ser uma Avaliação de Impacto Ambiental especificamente prevista para licenciamentos ambientais de empreendimentos de significativo impacto ambiental: art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; (Regulamento) III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989) VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989) XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Incluído pela Lei nº 11.284, de 2006);

Embora outros dispositivos legais já tratassem da temática ambiental[21], explica Beltrão (2009) que a Lei n° 6.938/1981 consiste no primeiro diploma legal em nosso direito positivo que disciplina de forma sistematizada o meio ambiente, definindo o que se deve entender pela expressão *meio ambiente,* degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais.

Em 1988, a Avaliação de Impacto Ambiental teve sua consolidação Constitucional com a previsão no artigo 225, inciso IV, da obrigatoriedade do Poder Público de exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra e atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Farias (2007) ensina que, em vista dessa previsão constitucional insculpida no artigo 225, inciso IV, alguns autores e até mesmo técnicos passaram a confundir ou tratar os institutos da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA e o Estudo de Impacto Ambiental – EIA como se sinônimos fossem.

Embora comumente confundidos, os institutos "são figuras jurídicas diferentes, destinadas a fins semelhantes, mas diversos" (Adami, 2012). A Avaliação de Impacto Ambiental consiste em um "instrumento autônomo da Política Nacional do Meio Ambiente", previsto no inciso III, art. 9º, da Lei n° 6.938/1981. Por sua vez, o "Estudo de Impacto Ambiental disciplinado no inciso IV do mesmo artigo e mesma Lei, é ferramenta integrante de outro instrumento da mesma Política, o licenciamento ambiental, em especificas hipóteses, conforme abaixo:

> Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não

21 No Brasil, a AIA teve sua primeira previsão legal federal, ainda que tímida, em 1980, com a publicação da Lei n° 6.803. A lei teve como propósito o planejamento territorial dos locais oficialmente reconhecidos como "áreas críticas de poluição", prevendo, em seu artigo 10, "estudos de avaliação de impactos ambientais para a localização de polos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e instalações nucleares";

> cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental. X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais. XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

A AIA de projetos relacionados a empreendimentos ou atividades, embora esteja relacionada e até mesmo muitas vezes contida no licenciamento ambiental, prescinde deste para existir. Vem a ser uma técnica que pode ser ainda realizada tanto para projetos específicos, como aspectos de projetos ou programas abrangentes. Neste caso, conforme Adami (2012), a AIA é usada para "diagnosticar, prognosticar, avaliar" a viabilidade de um programa de governo "antes que decisões sejam tomadas e comprometimentos sejam feitos". orientar uma medida política ou de desenvolvimento.[22] O EIA, por sua vez, estará sempre inserido em um procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, antes da licença de prévia, em caso de atestar-se sua viabilidade.

No "Vocabulário do Meio Ambiente (2012)", obtém-se a seguinte definição do verbete "Avaliação de Impacto Ambiental":

> Instrumento de política ambiental e de gestão ambiental de empreendimentos, formada por um conjunto de procedimentos capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma proposta (projeto, programa, plano ou política) e de suas alternativas, e que os resultados sejam apresentados de forma clara ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão, e por eles considerados. Além disso, os procedimentos devem garantir a adoção das medidas de proteção do meio ambiente determinadas, no caso de decisão sobre a implantação do projeto.

No mesmo "Vocabulário do Meio Ambiente", a definição do verbete "Estudo de Impacto Ambiental" é:

22 Ou até mesmo as diretrizes gerais de uma licitação de um determinado empreendimento para balizar as propostas dos participantes. Vide artigo 7º da Lei nº 8666/93.

> Um dos documentos do processo de avaliação de impacto ambiental. Trata-se da execução por equipe multidisciplinar das tarefas técnicas e científicas destinadas a analisar, sistematicamente, as consequências da implantação de um projeto no meio ambiente, por meio de métodos de AIA e técnicas de previsão de impactos. O estudo realiza-se sob a orientação da autoridade ambiental responsável pelo licenciamento do projeto em questão, que, por meio de termos de referência específicos, indica a abrangência do estudo e os fatores ambientais a serem considerados detalhadamente. O estudo de impacto ambiental compreende, no mínimo: a descrição do projeto e suas alternativas, nas etapas de planejamento, construção e operação e, no caso de projetos de curta duração, desativação; a delimitação e diagnóstico ambiental da área de influência; a identificação, a medição e a valoração dos impactos; a comparação das alternativas e a previsão de situação ambiental futura da área de influência, nos casos de adoção de cada uma das alternativas, inclusive no caso de o projeto não se executar; a identificação das medidas mitigadoras; o programa de gestão ambiental do empreendimento, que inclui a monitoração dos impactos; e a preparação do relatório de impacto ambiental – RIMA. (Vocabulário do Meio Ambiente, 2012)

O EIA é, portanto, documento com regramento peculiar, formalidades definidas e "destinado especificamente a auxiliar na decisão política de licenciar ou não um determinado empreendimento" (Adami, 2012) onde se aferiu a potencial ou efetiva ocorrência de significativo impacto ambiental. Pode-se afirmar, conforme o faz uma vez mais Farias (2007, p.86), que o "EIA e o RIMA são espécies de que a avaliação de impactos ambientais é gênero".

O Licenciamento Ambiental, por sua vez, está previsto no inciso IV do mesmo artigo 9º, também como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, seguindo-se da leitura do artigo 10, que este é cabível nas hipóteses de

> construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Percebe-se, portanto, que para todo empreendimento ou atividade que utilizem recursos ambientais ou que possam, de maneira efetiva ou potencial causar degradação ambiental, é cabível o licenciamento, e àquelas atividades ou àqueles empreendimentos em que a degradação se mostrar potencial ou

efetivamente *significativa*, impõe-se o EIA – Estudo de Impacto Ambiental. Essas atividades estão descritas no artigo 2º da Resolução Conama 01/1986 – para as quais é obrigatória a previsão de EIA – ou ser apontada por meio de parecer técnico do órgão ambiental licenciador, se entender casuisticamente a necessidade de EIA-RIMA, a despeito da não previsão expressa naquele rol: a discricionariedade é técnica.

3.37 Da Nova Conformação Constitucional do município na Salvaguarda Ambiental

Não somente o meio ambiente ganhou uma nova conformação jurídica com o advento da ordem Constitucional de 1988. A Carta Maior também reconheceu o Município como uma entidade federativa, atribuindo-lhe autonomia política e organização administrativa.

Em matéria ambiental, o dever imposto aos três entes federativos vem delineado em diversos dispositivos, com destaque para o artigo 225 da CF de 1988, bem como nos artigos 23 e 24 da CF de 1988, que estabelecem, respectivamente, as competências administrativas comuns e a legislativa concorrente entre todos, para a proteção e legislação ambiental (aqui também compreendido o meio ambiente cultural),

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
> I – [...]
> 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;
> Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> [...]
> VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
> VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico,

> turístico e paisagístico;
> VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
> § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
> § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
> § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
> § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário[23].

O Município, portanto, passa a ter o poder-dever de organizar seu SISMUMA – Sistema Municipal de Meio Ambiente e com ele, a prerrogativa de proceder ao licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizadas em seus limites territoriais.[24]

Embora seja a menor unidade territorial de Federação, o Município está na base da organização política administrativa da Nação, sendo o único ente federativo real – Estados-membros e União são ficções jurídicas. Com efeito, todo e qualquer empreendimento ou atividade, ainda que tenha seu licenciamento tramitando pelos órgãos ou entes ambientais do Estado ou da União, necessariamente irá se instalar ou executar *no município.* Conforme Costa (2014):

> A população encontra-se nos distritos e nos povoados, ou na zona rural, nos limites do Município – esta é a realidade concreta e objetiva. Assim, a União e os Estados-membros são como "ficções jurídicas", já que a "vida real" está nos caminhos, nas ruas, nas vizinhanças, nas casas e nos locais de trabalho e de estudo.

23 Em se cuidando de competência legislativa concorrente, caberá à União legislar sobre regras gerais, e os Municípios sobre regras de interesse local. A atribuição Estadual para legislar é supletiva e do Município relativa a interesses locais. Significa que não poderão os Estados-membros e os Municípios legislarem transpondo ou em desacordo com as normativas federais que regem a matéria.

24 Resoluções CONAMA 01/86, 237, LC 140/11, bem como Leis Estaduais procuram delinear as atribuições afeitas a cada um dos entes federativos na condução dos licenciamentos ambientais.

Por ser o palco dos acontecimentos onde os projetos e atividades se desenvolvem e produzem seus impactos positivos e negativos, é que é de todo necessário e fundamental que os gestores municipais acompanhem todos os aspectos envolvendo o licenciamento ambiental, independentemente de qual seja o ente federativo responsável pela sua condução. Tem, portanto, interesse direto não somente de conhecer a natureza e dimensão dos impactos, como de monitorá-los e de reivindicar do órgão responsável a revisão de seus parâmetros, em casos de desconformidades.

Além disso, e mesmo nas hipóteses em que não seja o ente licenciador será o município o responsável pela deflagração do licenciamento a partir da certidão de adequação do projeto com o uso e a ocupação do solo.

Nos próximos tópicos serão feitos comentários às certidões Municipais de adequação dos empreendimentos com o uso e a ocupação do solo, alguns aspectos gerais do conteúdo e abrangência do Estudo de Impacto Ambiental descritos, sobretudo nos arts. 5º e 6º da Resolução Conama 01/1986.

Muito embora se possa argumentar que Municípios como regra não conduzirão licenciamentos ambientais que se processam sob a tipologia de Estudos de Impactos Ambientais – EIA-RIMA[25], a opção de tratar do Estudo de Impacto Ambiental foi proposital: a uma, por ser o mais amplo dos estudos ambientais que se executam por meio de um licenciamento, abrindo um flanco maior para comentários que poderão ser replicados em outros estudos; a duas, pela necessidade de acompanhamento por parte do Município, conforme pontuamos, de todo e qualquer licenciamento de empreendimento a ser instalado em seu território, ainda quando não for ele o condutor do procedimento.

Nos comentários ao EIA, será dada ênfase aos impactos socioeconômicos, que são aspectos muitas vezes enviesados nos licenciamentos ambientais.

3.38 Da Certidão Municipal

Conforme ponderado anteriormente, o licenciamento ambiental é exigência que se impõe a atividades potencialmente poluidoras, enquanto instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Conforme artigo 10, da Lei nº 6.938/1981:

25 Haja vista ser modalidade de estudos que versa sobre empreendimentos mais complexos – e que na maioria das vezes escapam à competência do Município, entendemos importante chamarmos a atenção para determinados aspectos do EIA que poderão passar despercebidos ante sua pouca utilização.

> Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:
> I - 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;
> II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
> III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA**,** dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
> IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
> V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente;
> VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
> VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
> VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Na medida em que atesta mediante certidão, que um dado empreendimento encontra-se "de acordo com o uso e a ocupação do solo", todo licenciamento ambiental tem seu ato inaugural no Município, seja qual for sua tipologia, rito de sua tramitação ou o ente federativo que o preside. Conforme artigo 10, § 1º, da Resolução Conama 237/1997:

> Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:
> [...]
> § 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, 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, a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água, emitidas pelos órgãos competentes.

Implica dizer que a certidão é o ato autorizativo obrigatório inicial do tramite do licenciamento, e sem a qual não pode o mesmo prosseguir. Como ato administrativo que é, a certidão vincula-se à veracidade de seu conteúdo, de forma que sendo inverídica, poderá o gestor sofrer responsabilizações jurídicas, quer na seara cível, quer na criminal.

Conforme Loiola (2014):

> Ora, diante desse conceito, surge inconteste que a localização do empreendimento a ser aprovada no âmbito do licenciamento leva em conta os elementos e condições ambientais, de forma a atestar se o local está apto a suportar as intervenções decorrentes da sua instalação e operação, mas não é só isso. A adequação da localização do empreendimento às normas de uso e ordenamento do solo também é exigida e será confirmada pelo Município, que é o ente legal e constitucionalmente legitimado.

O artigo em comento nada mais é que é expressão do artigo 30, VIII, da CF de 1988, na medida em que atribui aos Municípios a obrigatoriedade para a promoção adequada do ordenamento territorial:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> [...]
>
> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Para que o Município ateste a conformidade com os parâmetros de uso e ocupação, é fundamental conhecer o empreendimento já nessa fase preliminar. Somente assim amealhará elementos suficientes para a expedição da certidão.

Embora apenas a certidão de conformidade seja um ato administrativo vinculativo ao órgão licenciador, não está o Município obstado de apresentar outros dados ou documentos contributivos aos autos do licenciamento. Dessa maneira, ainda que conduzido por outros entes, o gestor municipal não podendo ser cerceado de participar de todo o processo de licenciamento. Nesse caso, a participação não será de observância obrigatória pelo órgão ambiental. Conforme Milaré (2013),

> Quem não estiver no comando do processo, dele não está alijado, ante a regra do § 1º do art. 13 da LC 140/2011, que abre as portas à interveniência de qualquer ente federativo interessado. Este o sentido do parágrafo único do art. 23 da CF, ao estabelecer que a Lei Complementar fixará "normas para a cooperação" entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

No âmbito Federal, e conforme dispõe o § único do artigo 5º da Resolução Conama 01/1986, § 1º do art. 4º da Resolução Conama nº 237/1997, repisada pelo artigo 13, § 1º, da LC 140/2011,

> poderá o Município – assim como o Estado – se manifestar nos autos de procedimentos de licenciamento que tramitem pela Autarquia do Ibama, contribuindo com dados, informações e colaborando com o resultado final do licenciamento, ainda que sua manifestação não tenha caráter vinculativo àquela. É, portanto, de todo conveniente que o Município se inteire de todos os aspectos técnicos envolvidos no licenciamento, não sendo apenas um expectador inerte ao projeto pela tão-só condução por outro órgão.[26]

Uma vez concedida a certidão Municipal de conformidade do empreendimento como uso e a ocupação do solo, e cumpridos todos os demais requisitos legais exigidos pelo órgão competente, tem início o licenciamento ambiental.

3.39 Da Abrangência e Conteúdo dos Estudos Ambientais de Empreendimentos de Significativo Impacto Ambiental – aspectos práticos do EIA-RIMA

3.39.1 Das Diretrizes do Estudo de Impacto Ambiental e de seu conteúdo mínimo – Aspectos gerais

Previsto que é no artigo 225, § 1º, IV da CF de 1988, o Estudo de Impacto Ambiental consiste-se em peculiar estudo exigível para atividades e empreendimentos capazes, potencial ou efetivamente, de causar significativo impacto ambiental.

---

26 O artigo 10, da IN 184/08 do IBAMA, que regulamenta o rito do processo de licenciamento ambiental no âmbito federal, estabelece que o IBAMA providenciará agendamento para a apresentação do empreendimento pelo empreendedor, convidando os órgãos intervenientes quando necessário. Neste momento serão discutidos preliminarmente o teor do TR e a necessidade de realização de vistoria ao local pretendido para o empreendimento: fácil perceber a importância e o interesse que assomaria ao Município em intervir desde esse momento no processo.

O EIA-RIMA é regulamentado pela Resolução Conama 01/1986, que define, dentre outros, o que se entende por impacto ambiental (artigo 1º e incisos); quais as atividades e empreendimentos para os quais a necessidade de EIA-RIMA é imperativa, (artigo 2º), o conteúdo do RIMA (artigo 9º). Mas são os artigos 5º e 6º dessa Resolução que reúnem os aspectos mais significativos da normativa[27].

O artigo 5º da Resolução Conama 01/1986 estabelece as diretrizes gerais que devem nortear os estudos, enquanto que o artigo 6º da mesma Resolução prescreve seu conteúdo mínimo. Predispõe o primeiro:

> Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:
> I - Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;
> II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;
> III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;
> IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.
> Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental o órgão estadual competente, ou o IBAMA ou, quando couber, o Município, fixará as diretrizes adicionais que, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área, forem julgadas necessárias, inclusive os prazos para conclusão e análise dos estudos.

---

27 Conforme estabelece o artigo 14 do Decreto 99.274/90, que regulamenta a Lei nº 6.938/81: art. 17. 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.§ 1º Caberá ao Conama fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento, contendo, entre outros, os seguintes itens:
a) diagnóstico ambiental da área;
b) descrição da ação proposta e suas alternativas; e
c) identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos.

O *caput* do artigo 5º reporta-se aos princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e à necessidade de estrita observância às legislações específicas (legislações sobre flora, fauna, recursos hídricos, mineração, energia elétrica, pesca, patrimônio cultural, legislações estaduais e municipais...). Embora descreva aspectos do EIA, é evidente que todo e qualquer estudo ambiental deva guardar correlação e observância aos termos legais e às normativas específicas, sob pena de verem-se maculados de ilegalidade, de forma que a Resolução Conama 01/1986 prevê um balizador mínimo de conteúdo mínimo, a ser complementada por outras específicas normativas existentes.

O inciso I do artigo 5º, por sua vez, pontua a obrigação do empreendedor de contemplar alternativas locacionais nos estudos, a fim de que, com base nos resultados apresentados, a melhor possível seja a escolhida para o empreendimento ou a atividade visada.

O inciso II do mesmo artigo 5º preconiza que os estudos identifiquem e avaliem os impactos gerados a todas as fases subsequentes à licença de localização, nas quais haverá o início intervenção antrópica no meio ambiente. Assim estabelece que:

> Artigo 5º - O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:
> [...]
> II - Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade [...].
> III - Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;
> IV - Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.

O inciso em referência reflete a aplicação dos princípios da prevenção e precaução, exigindo-se o monitoramento da eficácia das condicionantes previstas. Evidentemente, todo e qualquer licenciamento ambiental deverá observar o conteúdo dessa normativa, como expressão do poder de polícia. Qualquer estudo ambiental, portanto, deverá identificar e avaliar impactos, em qualquer fase de sua implantação ou funcionamento.

O inciso III do artigo trata a delimitação da área geográfica que será, direta ou indiretamente, impactada pelo projeto. Em licenciamentos de projetos mais simplificados, a poligonal de área de impacto do empreendimento ou atividade – AID – Área de Influência Direta e AII – Área de Influência Indireta comumente é de menor abrangência, o que não significa que não existam e que não precisem ser identificada.

Por fim, o inciso IV estabelece que o empreendedor deve considerar os planos governamentais propostos e em implantação na área visada. A prescrição leva em consideração razões de ordem prática e política, em vista da necessidade de conciliarem-se os interesses do empreendedor – normalmente de natureza privada – com as diretrizes governamentais estabelecidas para uma determinada região. Esse específico inciso é de grande relevância ao Município, pois está diretamente relacionado com o ato inaugural do licenciamento ambiental: a certidão de que o empreendimento está em conformidade com o uso e a ocupação do solo. Isso porque, se um empreendimento for incompatível com planos de desenvolvimento, projetos, propostas governamentais previstas para a área ou sua zona de influência, incluindo-se aí, planos de desenvolvimento regional do Município, a certidão poderá ser negada.

Enquanto o artigo 5º estabelece as diretrizes do EIA, o artigo 6º e incisos da Resolução Conama 01/1986 trata das atividades técnicas a serem desenvolvidas minimamente pela equipe multidisciplinar encarregada de elaborar o EIA.

O inciso I do artigo 6º da Resolução Conama 01/1986 e suas alíneas versam sobre o diagnóstico ambiental da área de influência, que tem por escopo descrever toda a situação ambiental local antes da intervenção do projeto, levando-se em consideração o meio biótico, abiótico, e aspectos socioeconômicos:[28]

> Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
> I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:
> a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
> b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade

28 Por meio biótico, entende-se, dentre outros, os ecossistemas, a fauna, a flora, áreas de preservação ambiental. Por meio abiótico, o meio físico, como o solo, o subsolo, a água, o ar... Os aspectos socioeconômicos são se suma relevância, pois revela a interdependência que a população atingida tem para com os recursos ambientais que serão impactados.

> ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente; c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Sánchez (2008, p. 147) ensina que o diagnóstico ambiental nada mais é que a síntese dos resultados dos estudos de base, um retrato da situação pré-projeto à qual se contrapõe um prognóstico ambiental. E lembra que sua função não é levantar ou copilar dados sobre o meio ambiente afetado, mas analisar a viabilidade ambiental de uma proposta, antecipando as consequências futuras de uma decisão presente.

As alíneas a e b do inciso I tratam dos estudos atinentes aos meios bióticos e abióticos, enquanto que a alínea c, do inciso I, do artigo 6º da Resolução Conama 01/1986, trata especificamente dos estudos afetos ao meio socioeconômico, ao qual iremos nos deter com mais aprofundamento, a partir do próximo capítulo.

3.39.2 Do impacto antrópico: Patrimônio Cultural e Socioeconomia

Por meio socioeconômico, entende-se a "descrição do uso e ocupação do solo, a dinâmica populacional, a estrutura produtiva e de serviços, a organização social e nível de vida" (TRENNEPOHL, 2011, p. 41). E mais, o patrimônio histórico, monumental, turístico, paisagístico, arqueológico, espeleológico, sítios de rara beleza, paleontológico, artístico, conhecimento ecológico e tradicional, dentre outros, compreendidos que estão na definição de patrimônio cultural, nos termos dos artigos 215 e 216 da CF de 1988. Machado (2004, p. 877), avalia que:

> [...] o conceito de patrimônio cultural dado pela Constituição Federal permite uma proteção dinâmica e adaptável às contingências e transformações da sociedade. Daí a previsão de se resguardar as formas de expressão e os modos de criar, fazer e viver.

Conforme prevê o artigo 6º, inciso I, alínea "c":

> Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
> I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar

> a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:
> [...]
> c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Passa-se a usar a terminologia "antrópicos", preferindo a de socioeconômicos por ser expressão mais abrangente e que engloba aspectos culturais ao lado de sociais e econômicos.

3.39.2.1 Do Impacto antrópico: Patrimônio Cultural

O patrimônio cultural não apenas compreende seu aspecto material, mais afeito aos conjuntos urbanos e sítios, mas também seu viés imaterial, conforme disposto no Decreto 3.551/2000. Pelo Decreto, que "institui o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro" são consideradas expressões do patrimônio cultural imaterial, nos termos do art. 1°, I, do referido Decreto os saberes e "modos de fazer enraizados no cotidiano das comunidades," os rituais e festas que "marcam a vivência coletiva do trabalho, da religiosidade, do entretenimento e de outras práticas da vida social," as formas de expressão, traduzidas em manifestações literárias, musicais, plásticas, cênicas e lúdicas", de acordo com o art. 1, II e os mercados, feiras livres, santuários, praças, "onde se concentram e reproduzem práticas culturais coletivas", de acordo com o art. 1º, IV.[29]

Ao exaltar a Resolução Conama 01/1986 a necessidade de que os estudos desenvolvam atividades técnicas que abarquem "as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos," (art. 6º, I, c, *in fine*.) a norma remete, nesse particular, ao conhecimento ecológico e tradicional que vem a ser a abordagem do conhecimento da população tradicional acerca de seu ambiente (SÁNCHEZ, p. 253)[30]

---

29 O rol apresentado no artigo 1º é meramente exemplificativo, considerando-se que outros livros de registro poderão ser abertos para a inscrição de bens considerados Patrimônios Culturais Brasileiros.

30 SÁNCHEZ, Luis Enrique, ob. cit., p. 253, menciona que "dependentes de uma maneira direita e imediata dos recursos naturais, todas as sociedades tradicionais desenvolveram estratégias de conhecimento do potencial e dos limites de seus territórios". E prossegue: "Diagnósticos ambientais elaborados unicamente com base no conhecimento científico formal podem passar ao largo de questões relevantes não somente para as próprias comunidades, mas também sob a perspectiva do conhecimento acadêmico."

Conforme Santilli (2005, p. 78), os conhecimentos tradicionais são:

> [...] os conhecimentos, inovações e práticas culturais de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, que vão desde formas e técnicas de manejo de recurso naturais até métodos de caça e pesca e conhecimentos sobre sistemas ecológicos e espécies com propriedades farmacêuticas, alimentícias e agrícolas, tal concepção abrange ainda, as formas culturais diferenciadas de apropriação do meio ambiente, em seus aspectos materiais e imateriais.

Não é demais dizer, novamente, que embora expressamente previstos na Resolução Conama nº 01/1986 para as hipóteses de EIA-RIMA, os estudos e condicionantes relacionados aos impactos antrópicos necessariamente deverão permear todo e qualquer licenciamento ambiental, de qualquer ente federativo. Isso porque o meio ambiente não se resume ao aspecto naturalístico, "mas comporta uma conotação abrangente, holística, compreensiva de tudo o que o que cerca e condiciona o homem e sua existência no seu desenvolvimento na comunidade a que pertence e na interação como ecossistema que o cerca" (MANCUSSO, 2006, p. 32-33).

Para o promotor de Justiça mineiro Marcos Paulo de Souza Miranda,[31] em artigo intitulado "Patrimônio Cultural: Um Aspecto Negligenciado nos Estudos de Impacto Ambiental", embora seja evidente que todas as regras e princípios aplicáveis ao licenciamento ambiental se estendam ao viés cultural, vê-se, na maioria das vezes, que "os estudos de impacto ambiental negligenciam a análise dos impactos negativos causados aos bens culturais, relegando-os a uma condição de segunda importância".

Muito embora a expressa exigência legal da multidisciplinaridade constante do art. 7º da Resolução Conama nº 01/1986 e art. 11 da Resolução Conama nº 237/1997, Miranda (2012) conclui que, não raro, as equipes multidisciplinares responsáveis pelos estudos de impacto ambiental não contam com profissionais devidamente qualificados para o enfrentamento da temática, "tais como arqueólogos, historiadores, antropólogos, arquitetos, geógrafos etc)".

Não menos preocupantes são os aspectos do licenciamento ambiental no tocante às populações tradicionais. Isso porque

> a vulnerabilidade é um traço universal de todas as comunidades tradicionais no exercício de seus modos de fazer, criar e viver, bem como no desenvolvimento de suas criações tecnológicas, a partir dos recursos naturais. (SOARES, 2009, p. 199)

---

31 MIRANDA, Marcos Paulo de Souza – Coordenador da Promotoria Estadual de Defesa do Patrimônio Cultural e Turístico de Minas Gerais – Belo Horizonte. Autor da obra: **Tutela do Patrimônio Cultural Brasileiro.** Disponível em: <www.mp.mg.gov.br/portal/public/interno/arquivo/id/3453 3>. Acesso em: 1º set. 2012.

Iniciativas como a do Decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, são essenciais, mas necessitam ser deveras implementadas. A condução de um licenciamento ambiental deverá sempre considerar que, em se tratando de Povos e Comunidades Tradicionais impactados, o desenvolvimento sustentável só ocorrerá com o "uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras", nos termos do art. 1º, III. [32]

Pode-se destacar também alguns considerandos de um material elaborado pelos técnicos do *Parquet* Federal, os quais, reportando-se às falhas dos estudos no meio antrópico (MPU/MPF/4ª CCR, 2004), destacam que:

a) O conhecimento insatisfatório dos modos de vida de coletividades socioculturais singulares e de suas redes intercomunitárias, dos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, práticas coletivas – curativas, produtivas, construtivas, educativas, religiosas, artísticas – e a práticas que se movem também pela curiosidade e pela vontade de conhecer e criar.

b) A "não adoção de uma abordagem urbanística integrada em diagnósticos de áreas e populações urbanas afetadas. Nos diagnósticos sobre os núcleos urbanos afetados, o modo como são apresentados os dados de infraestrutura e serviços, bem como aqueles que dizem respeito a patrimônio cultural, dificulta o entendimento do ambiente urbano como uma malha de interações, como um tecido único".

c) A ausência de esclarecimento ou indicação de pauperização, quando o empreendimento envolve deslocamento compulsório de populações, não sendo suficientemente analisadas as possibilidades de corrosão ou perda de autonomia das coletividades.

Chama-se a atenção para o fato de alguns diagnósticos sociais trazerem menosprezo ao *status* de desenvolvimento ou organização social de uma determinada comunidade: "estruturas deficitárias", "rudimentares", "economia insubsistente", "patrimônio arquitetônico pouco significativo", "pobreza" e desconsideração do patrimônio cultural são aspectos sempre de alguns diagnósticos ambientais que se contrapõem, normalmente, a um prognóstico de *maravilhas*, desenvolvimento e benefícios que se idealiza com a vinda do empreendimento.

---

32 a) Sánchez (2008, p. 179), mencionando as conclusões obtidas pela Comissão Mundial de Barragens, elencou alguns exemplos de impactos sociais graves que podem servir de auxílio para estudos de outros empreendimentos, vez que se referem a impactos passíveis de ocorrer indistintamente a todo empreendimento. Dentre as conclusões, que se reportam aos impactos sociais e desigual repartição dos ônus de empreendimentos, (conforme também dispõe a parte final do inciso II do art. 6º), há um destaque específico para as comunidades indígenas e minorias étnicas: raramente os EIAs são claros quanto à repartição social dos impactos, mesmo que muitos empreendimentos afetem de maneira mais significativa alguns grupos sociais em comparação a outros".
b) Os pobres, grupos vulneráveis e as gerações futuras têm mais chances de arcar com uma parte desproporcional dos custos sociais e ambientais das grandes barragens sem que recebam uma parcela proporcional dos benefícios econômicos" (WXD, 200).
c) Entre as comunidades afetadas, as disparidades de gêneros aumentaram, com mulheres arcando com uma parte desproporcional dos custos sociais e sendo frequentemente discriminadas negativamente na partilha dos benefícios.
d) Comunidades indígenas e minorias étnicas vulneráveis padeceram de índices maiores de deslocamento forçado e sofreram maiores impactos sobre sua subsistência, cultura e valores espirituais.

Eis aqui um aspecto de suma importância a despertar a ação dos gestores municipais: os valores culturais daquela comunidade jamais podem ser desmerecidos por qualquer empreendimento; o valor cultural é sempre único, e como regra não há resiliência (GUNDERSON, 2000, p. 425-439), de forma que é essencial a atenção a esses estratagemas que têm por objetivo muitas vezes amesquinhar o valor cultura da comunidade, diminuindo responsabilidades mitigadoras e compensatórias, gerando a falsa sensação de que o "novo" é melhor, em detrimento do "comum" e "usual" daquela comunidade.

É fácil notar a importância que tem o município nesse específico ponto. O patrimônio cultural a ser tratado no licenciamento ambiental será tanto mais garantido quanto for o conhecimento acerca de sua existência e importância para aquela específica comunidade e, por via de consequência, repassado e fiscalizado à equipe técnica do empreendedor. Não estamos aqui a tratar apenas do que é notório pelas normativas culturais, ou já se encontra tombado ou já inventariado por órgãos oficiais, dados esses secundários e de fácil levantamento pelas equipes, mas também de aspectos não conhecidos e de noções mais sutis de patrimônio cultural, notadamente o imaterial, cuja análise dependerá de produção de dados primários e da acuidade da equipe.

Dessa feita, e conforme pontuado, as referências culturais, as formas de expressão, expressões da religiosidade, espirituais, do entretenimento, uma bela paisagem natural da qual se orgulha toda uma comunidade, dentre outros, serão muito mais evidenciados e diagnosticados pela equipe técnica especializada se houver um envolvimento social com a comunidade para a qual esses valores fazem sentido e possuem valor.

No âmbito de licenciamentos federais, foi publicada em 24 de março de 2015 a Portaria Interministerial 60/2015[33], com a finalidade de promover a regulamentação da atuação concatenada entre os órgãos e entidades da Administração Pública Federal em processos de licenciamento de competência do Ibama. A Portaria "estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação da Fundação Nacional do Índio - Funai, da Fundação Cultural Palmares - FCP, do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan e do Ministério da Saúde nos processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama". Muito a Portaria se refira ao licenciamento federal, traz ela importantes definições, a partir do art. 2º, que podem perfeitamente servir de norte a normativas e ações estaduais e municipais.

33 A Portaria Interministerial 60/2105 revogou expressamente a Portaria Interministerial 419/2011.

Por sua vez, em 25 de março de 2015, foi publicada a Portaria Iphan (IN) 01/2015[34], que "estabelece procedimentos administrativos a serem observados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan, quando instado a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal em razão da existência de intervenção na Área de Influência Direta - AID do empreendimento em bens culturais acautelados em âmbito federal". Repisamos os mesmos comentários acima, ao apontarmos pela possibilidade e das normativas serem replicadas e adaptadas para as realidades estaduais e municipais.

3.39.2.2 Do impacto antrópico: Meio Socioeconômico

Volvendo, por fim, atenção aos impactos socioeconômicos propriamente ditos, temos que censos, levantamentos econômicos, uso dos recursos naturais pela população, dentre outros, são informações contidas nos estudos antrópicos sob o aspecto descritivo e analítico da sociedade (SÁNCHEZ, 2008, p. 246), tendo por objetivo aferirem-se como esses indicadores sociais serão impactados pelo projeto que se licencia.

Conforme o já mencionado artigo, que ora se repisa:

> Art. 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
> I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:
> c) o meio socioeconômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a socioeconomia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

Pensa-se que algumas considerações sejam dignas de nota, devendo o gestor dedicar especial atenção para os prognósticos apontados nos estudos socioeconômicos.

Uma vez concebido um projeto, pode e deve ser catalisador de desenvolvimento. Impactos positivos de projetos, uma vez apontados no EIA – ou outros estudos – como esperados ou prognosticados, em tese e à luz dos regulamentos da matéria, são vinculativos e devem ser monitorados, conforme previsão do inciso IV da resolução em comento.

34 A Portaria IPHAN 01/2015 revogou a 230/2002.

Assim sendo, se o empreendimento alega que produzirá empregos à população, é de indagar-se: quantos e quais? Necessitarão de qualificação? A mão de obra local possui a qualificação necessária? O empreendedor qualificará a população? Haverá tempo hábil para que essa qualificação realmente aconteça? E para quais cargos? Estará comprometido a contratá-la? Se diz que enriquecerá a região, questiona-se: quais os atuais indicadores sociais locais que atestem esse fenômeno? Como serão afetados positivamente? As empresas locais estão preparadas para fornecer os insumos necessários às atividades do empreendimento? Acerca desse prognóstico, desenvolvem-se mecanismos de monitoramento para confirmar-se ou não a efetividade. Sánchez (2008) arremata:

> Com isso, para tornar-se viável a concretização dos impactos potencialmente benéficos, pode ser necessário o desenvolvimento de programas específicos, como de capacitação de mão de obra, capacitação gerencial, fornecimento de créditos e de assistência técnica, aparelhando a comunidade para aproveitar o empreendimento como fato de desenvolvimento regional. Tais programas devem ser descritos com nível de detalhe igual ao dos programas destinados à mitigação ou à compensação de impactos negativos.

Não é incomum deparar-se com Estudos de Impacto Ambiental que ostentam ambiciosos planos de desenvolvimento municipal ou até mesmo regional como consequência de sua instalação. Esses prognósticos acabam conspirando para a própria *ideia* de viabilidade ambiental do empreendimento, ao menos no senso comum das massas. Ocorre que o escopo dos Estudos de Impacto Ambiental é limitado a projetos específicos, não sendo um documento apto a tratar e fazer valer planos de desenvolvimento regional, ou mesmo de política de desenvolvimento regional, de forma que a situação inspira cuidados: faltam ao EIA mecanismos que possam lhe conferir eficiência a essa ambição!

Muitas são as regiões do país carentes de projetos e investimentos públicos de desenvolvimento regional. A chegada de um empreendimento de grande porte muitas vezes acaba puxando para si todas as demandas históricas da região.

É óbvio que um determinado empreendimento não tem a obrigação de assumir o compromisso de desenvolvimento de todo um município ou uma região, e muito possivelmente nem capacidade a tanto terá - o que não comprometerá, por si só, sua viabilidade ou instalação. No entanto, o que se observa – e incomoda – é que normalmente são os próprios empreendimentos que se arvoram ser os vetores de desenvolvimento regional registrando essa expectativa nos estudos.

Assim sendo, ao invés de assumirem tão só a capacidade de desenvolver aspectos setoriais atrelados às atividades-fim do projeto, alguns empreendedores carream para dentro do procedimento de licenciamento ambiental responsabilidades outras, no mais das vezes descritas em geração indistinta de "desenvolvimento" de todo um município ou região. Com isso, há uma irresponsável simplificação do complexo fenômeno do que representa o real desenvolvimento, confundindo-o, quando muito, ao crescimento econômico[35].

Os estudos, então, se comprometem com uma "dimensão de soluções e desenvolvimentos para os quais o licenciamento de um projeto não tem potência para dar consequência (MORETTO, 2012)". No entanto, e em momento posterior, já quando da instalação ou operação do empreendimento, a *lucidez* do empreendedor é recuperada, de forma que a insuficiência de poder, fôlego e condições para a promoção de desenvolvimento regional finalmente é compreendida e admitida, descortinando realidade que possivelmente sempre se soube existir.

Nesse momento, ecoa pela comunidade as vezeiras justificativas de que "o desenvolvimento", "as estruturas urbanas", "os serviços públicos" – que são, dentre outros, indicadores de desenvolvimento – incumbem ao Estado, e não ao empreendedor – embora tenha sido ele mesmo que tenha se colocado em posição de garantidor da ocorrência do desenvolvimento perante a comunidade!

A irresponsável prática tem como consequência, inicialmente, um apoio social maciço e orlas de esperança, comumente vistos em entusiasmadas audiências públicas, onde o empreendedor é apontado como o grande responsável por um futuro de oportunidades e melhorias. A esperança de benesses futuras traduzidas em jargões ordinários de "desenvolvimento e geração de emprego" galga muitas vezes até as expectativas dos gestores públicos e do Judiciário, como visto em algumas decisões, sem que, no entanto, se tenha uma análise técnica, crítica e real quanto à consistência do que é prognosticado.

---

35 O professor Evandro Moretto, em seminário ministrado na cidade de Ilhéus na data de --, ao realizar uma análise do empreendimento Porto Sul, salientou que o EIA aborda como um dos objetivos, dentre outros, a "rearticulação do Estado da Bahia, por exemplo, a partir de suas cadeias produtivas locais, tradicionais e emergentes, gerando mais empregos, renda e impostos. É colocada como exemplos de cadeia a soja, algodão, eu não consegui identificar cadeias locais e tradicionais do ponto de vista do conceito tradicional". Outro objetivo também é reverter a dinâmica da decadência econômica a despeito do setor de turismo e informática, reforçando a ideia da relação estreita entre o projeto e o contexto de desenvolvimento regional. Note-se que o empreendimento Porto Sul é um projeto que tem como objetivo, aos olhos do empreendedor privado, tão somente viabilizar o transporte de um determinado minério. Mas quando esses outros objetivos são colocados, passam a vincular o projeto/empreendedor, assumindo compromissos e aumentando a complexidade e responsabilidade desse projeto, confundindo o que deveria ser, em verdade, um Plano de Desenvolvimento Regional (como melhoria de indicadores de emprego, habitacional, saúde). Afirma, ainda, o professor, que, nesses casos, aprovação do projeto de forma desvinculada de um Plano de Desenvolvimento Regional sem qualquer garantia de sua factibilidade acaba reforçando a concentração de rendas e benefícios a um centro hegemônico econômico de poder, e os projetos acabam por se tornar vetores de grande enclave no desenvolvimento regional.

Consequência disso é uma equivocada hipertrofia de aspectos sociais positivos, já no momento da primeira fase do licenciamento, momento em que se analisa sua viabilidade ambiental. Em vista dos prognósticos futuros *absolutamente favoráveis ao meio socioeconômico*, a tendência é a aceitação de gravíssimos impactos ambientais ao meio ambiente natural, que "se justificariam em prol do bem comum" traduzidos em melhorias das condições sociais, de empregos, de "desenvolvimento".

Dessa maneira, arvorando-se feitos sociais que transcendem ao seu domínio, descrevendo possibilidades pouco factíveis ou de impossível monitoramento, o órgão ambiental deve determinar a retirada desses aspectos dos prognósticos e zelar para que as audiências públicas não se traduzam em momentos autopromocionais do empreendimento/projeto, a fim de evitar-se uma equivocada superestimativa de impactos sociais positivos, o que pode conspirar para uma aparente e pouco consistente viabilidade ambiental. A prática há de ser banida dos licenciamentos ambientais, e o EIA – como outros estudos - deve se restringir a aspectos correlatos com sua razão de ser: atestar a viabilidade do projeto, com impactos positivos e negativos restritos a ele, sem demagogias, inconsistências ou promessas impraticáveis.

Os municípios, destinatários que são de todos os impactos, devem adotar posturas críticas para sua salvaguarda social.

3.39.3 Das medidas mitigadoras e do monitoramento dos impactos

Uma vez realizado o diagnóstico da área a ser impactada pelo empreendimento ou atividade nos meios bióticos, abióticos e socioeconômicos, passa o inciso II a tratar do conteúdo mínimo afeto ao prognóstico desses mesmos estudos, enquanto que o inciso III dispõe sobre as medidas de mitigação dos impactos negativos e quais os equipamentos de controle da poluição e contaminação. Já o inciso IV, em complementação derradeira, e como não poderia deixar de ser, prevê o monitoramento das medidas de mitigação estabelecidas em atendimento ao inciso anterior.

> Art. 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:
> [...] II – Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

> III – Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.
> IV – Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

Para Sánchez (2008, p. 335), "medidas mitigadoras" é o termo genérico utilizado para o conjunto de ações a serem executadas visando a reduzir os impactos negativos de um empreendimento. Para que esse conjunto de ações seja apto a reduzir os impactos negativos do empreendimento, premissa elementar é que esses impactos tenham sido oportunamente diagnosticados. E uma vez diagnosticados, as medidas mitigadoras adotadas pelo empreendimento deverão guardar com esses correlação, a fim de que possam evitar-lhes a ocorrência, ou reduzir sua "magnitude ou importância".

A previsão dos impactos, o estabelecimento de suas medidas de mitigação e o monitoramento dessas são os pontos mais centrais a serem trabalhados por qualquer órgão licenciador. Conhecer os impactos, as metodologias estabelecidas para sua prevenção e mitigação, e na impossibilidade, qual a mitigação/compensação que estaria à altura dos gravames experimentados pelo meio ambiente e populações atingidas, são pontos cruciais da condução dos trabalhos. Mas não só. O monitoramento das medidas idealizadas para os impactos prognosticados é essencial, como máxima expressão dos princípios da prevenção e precaução.

De acordo com o que ainda leciona Sánchez (2008, p. 358):

> As previsões de impactos feitas em um EIA são sempre hipóteses acerca da resposta do meio ambiente às solicitações impostas pelo empreendimento. A validade dessas hipóteses somente poderá ser confirmada – ou desmentida – se o projeto for relativamente implantado e seus impactos devidamente monitorados.

A afirmação trazida pelo renomado autor sintetiza a razão e causa de ser do monitoramento: analisar se o prognóstico dos estudos se confirmou, e se houve suficientes e eficazes medidas desenvolvidas para evitar-se ou mitigar-se esses impactos.

Por várias razões, e até porque as ciências naturais e humanas não são exatas, nem sempre são previstos todos os danos socioambientais passíveis de decorrer a partir de um empreendimento ou atividade. Ora por ter sido realmente impossível ou muito improvável a previsão do dano, ora por má qualidade dos estudos, fato é que a despeito de não previstos, tão logo detectados, esses impactos deverão ser mensurados e necessariamente erradicados ou mitigados. O licenciamento ambiental é dinâmico, e desde que dentro de margens razoáveis, ausente dolo e permanecendo viável ambientalmente, complementos ou reforços de condicionantes de mitigação/compensação em nada invalidarão o processo, devendo compreender

> a indicação de ações corretivas ou adicionais, quando verificada a baixa eficiência da medida mitigadora implantada no controle do impacto, e o registro de impactos não-previstos no EIA, para os quais não foram propostas medidas mitigadoras. (MPU/MPF/4aCCR, 2004)

Chamamos a atenção para o fato de que muito se disserta sobre o monitoramento dos impactos no meio físico, e, sobretudo no biótico: qualidade de recursos como água, ar, solo, espécies da flora, fauna. Também, as maiores atenções são voltadas aos impactos negativos do empreendimento. No entanto, conforme se pode observar do inciso IV do art. 6º, não há hierarquia desses impactos ao meio socioeconômico, e não apenas os impactos negativos carecem ser monitorados, como também os positivos.

Nesse sentido, e à luz da expressa previsão do inciso IV, os tão alardeados *benefícios socioeconômicos* como a criação de empregos, dinamização da economia local, desenvolvimento social, na maior parte das vezes, impactos positivos apontados nos EIAs, tanto quanto os impactos negativos, necessitam de efetivo monitoramento, a fim de que se possa confirmar o prognóstico descrito nos estudos, cobrando-lhe efetividade, conforme pontuamos no item anterior.

O monitoramento social, assim, deverá ser realizado com o mesmo rigor científico que aquele realizado para os meios biótico e físico, com as especificidades ditadas pelas ciências sociais (SÁNCHEZ *apud* ARMOUR, 1988). Caso o monitoramento detecte alguma não conformidade com os padrões delineados, o empreendedor deve ser capaz de adotar medidas corretivas dentro de prazos razoáveis (SÁNCHEZ, 2008, p. 358).

3.40 Conclusão

A Carta Maior reconheceu o município como uma entidade federativa, atribuindo-lhe autonomia política e organização administrativa. O município, portanto, passa a ter o poder-dever de organizar seu SISMUMA – Sistema Municipal de Meio Ambiente e, com ele, a prerrogativa de proceder ao licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades localizadas em seus limites territoriais.

Foi em 1988 também que a Avaliação de Impacto Ambiental teve sua consolidação constitucional com a previsão no art. 225, inciso IV, da obrigatoriedade do Poder Público de exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra e atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

A AIA, conforme Adami (2012), é essencial para "diagnosticar, prognosticar, avaliar" a viabilidade de um programa de governo "antes que decisões sejam tomadas e comprometimentos sejam feitos," orientar uma medida política ou de desenvolvimento. O EIA, por sua vez, estará sempre inserido em um procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, antes da licença prévia.

A todo empreendimento ou atividade que utilize recursos ambientais ou que possam, de maneira efetiva ou potencial, causar degradação ambiental, é cabível o licenciamento, e para as atividades ou empreendimentos aos quais esse impacto for apontado como significativo, é obrigatório o EIA-RIMA.

Como regra, municípios não conduzem licenciamentos ambientais que se processam sob a tipologia de Estudos de Impactos Ambientais – EIA-RIMA, mas é de todo necessário que acompanhe todos os licenciamentos que estejam a tramitar em outros órgãos ambientais, mormente quando passíveis de causar significativo impacto ambiental.

Não há hierarquia de importância entre os impactos gerados por empreendimentos ou atividades aos meios bióticos (fauna, flora), abiótico (água, ar, solo) e socioeconômico (antrópico), que devem ser tratados com a mesma acuidade e técnica dentro do licenciamento ambiental, embora haja a tendência de menosprezo aos aspectos culturais e socioeconômicos.

As riquezas culturais locais devem ser diagnosticadas e preservadas, devendo a equipe técnica dos empreendimentos ostentar qualidade e expertise específica ao patrimônio cultural.

Os gestores públicos e os empreendedores devem zelar para que os empreendimentos não tragam, em seu bojo, prognósticos de desenvolvimento socioeconômico ambiciosos e muito superior à capacidade do projeto, devendo distinguir-se o que são impactos positivos do projeto e o que são planos de desenvolvimentos, mais afeitos aos entes políticos.

Os órgãos e entes licenciadores não podem mais admitir que empreendimentos tragam para dentro do EIA prognósticos inverídicos ou pouco factíveis, apresentando à população vantagens e soluções que não se verificarão. Devem zelar para que não haja uma hipertrofia de prognósticos sociais positivos no momento inicial do licenciamento ambiental, e uma verdadeira desconsideração desses mesmos prognósticos no momento de instalação e operação, o que não apenas conspira em favor de uma inconsistente "viabilidade ambiental".

O município é um grande protagonista na condução e fiscalização de licenciamentos ambientais, sobretudo após a Constituição Federal de 88. Dessa maneira, ainda que estejam sendo conduzidos por outros entes federativos, considerando-se que o impacto atinge o *município*, haja vista ser o único ente federativo real detentor de território físico – Estados-membros e União são ficções jurídicas, é essencial que acompanhe todos os licenciamentos em trâmite em seu território, sendo notório seu interesse.

Referências

ATUALIZAÇÃO LEGISLATIVA BLOGSPOT. **Lei Complementar 140**. Disponível em: <http://www.atualizacaolegislativa.com.br/2011/12/ambiental-lc-14011.html>. Acesso em: 17 jul. 2012.

BESSA, Paulo. **Interesse Nacional e Licenciamento Ambiental**. 2007. Disponível em: <http://www.oeco.com.br/paulo-bessa/16930-oeco_21640>. Acesso em: 10 nov. 2012.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Estudo de Impacto Ambiental**. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br>. Acesso em: 22 jun. 2012.

BOAVENTURA, Afonso. **Resiliência Ambiental.** Disponível em: <http://resiliencia-ambiental.blogspot.com/>. Acesso em: 4 mar. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília: Senado Federal, 1997 (edição revisada).

_____. 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: 2 fev. 2016.

_____. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 09/12/2011, seção 1.

_____. Resolução CONAMA n. 01, de 23 de janeiro de 1986. **Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 17 de fevereiro de 1986, Seção 1, páginas 2.548-2.549.

_____. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, nº 247, de 22/12/1997, págs. 30.841-30.843.

CALUWAERTS, Amanda Loiola. **Licenciamento ambiental: certidão municipal de conformidade**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4.093, 15 set. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29395>. Acesso em: 21 fev. 2016.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DORIA, Maria Alice; MOREIRA, Lucian. In: **Direito Ambiental: Retrospectiva de 2001 e Perspectivas de 2012**. Disponível em: <http://direito-egal.jusbrasil.com.br/>. Acesso em: 23 maio 2012.

ESMPU. **Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental – Síntese de uma Experiência**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/grupos-de--trabalho/gt-licenciamento/consulta-ocs/roteiro_final.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2011.**426**

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme . **Direito Ambiental Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MANCUSSO, Rodolfo Camargo. **Ação Civil Pública**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MILARÉ, Édis . **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Diretrizes para o Licenciamento Ambiental**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/ estruturas/sqa_pnla/_arquivos/item_9.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2012.

MIRANDA, Marcos Paulo de Souza. **Patrimônio Cultural: Um Aspecto Negligenciado nos Estudos de Impacto Ambiental**. Disponível em: <http:// www.mpambiental.org/?acao=-doutrinas-pop&cod=84>. Acesso em: 1º set. 2012.

MIRRA, Álvaro Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**.4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

_____. **Princípios do Direito Ambiental**. Disponível em: <http://www.direitoambiental.adv.br/ambiental.qps/Ref/PAIA-6SRNQ8>. Acesso em: 13 set. 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Roteiro para atuação do Ministério Público Federal em Licenciamentos Ambientais**. 2. ed. Disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf. gov.br/institucional/grupos-de-trabalho/gt-licenciamento/consulta-docs/roteiro_final. pdf>. Acesso em: 30 set. 2012.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceito e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica àdiversidade biológica e cultural**. São Paulo: Petrópolis, 2005.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) Patrimônio Cultural Brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 199.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental**. Riode Janeiro: Impetus, 2008.

_____. **Licenciamento Ambiental**. 4. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Secretaria de Fiscalização de Obras e Patrimônio da União. **Cartilha de licenciamento ambiental**. Brasília:, 2004. Disponível em: <http:// www.mma. gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/cart_tcu.PDF>. Acesso em: 26 jul. 2012.

VOCABULÁRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <http://www.jureia.com.br/>. Acesso em: 12 set. 2012.

Da Reparação dos Danos Ambientais

Hortênsia Gomes Pinho

3.41 Escalada Ascendente dos Danos Ambientais Coletivos - violação ao macrobem

Os danos ambientais são o resultado da complexidade autoproduzida da sociedade moderna, pautada na tecnologização produtivista, na mercantilização do mundo, no sistema econômico gerador de desigualdades (LEFF, 2004, p. 403-415), na apologia do consumo e da publicidade, que torna o fútil essencial (PENNA, 1999, p. 29 e 32), na dessacralização e objetivação da natureza (UNGER, 2001,.p. 23-28), ensejadas pela visão utilitarista que enxerga o ambiente apenas como almoxarifado de matérias-primas e cesta de lixo (UNGER, 2001, p. 23-28), tudo isso potencializado pela globalização assimétrica e pela homogeneização cultural. Assim, não é de estranhar que os danos ambientais sejam cada vez maiores, simultaneamente com a percepção das consequências, apesar da tecnologia, que permite a otimização dos recursos e a dedução da poluição.

A maciça doutrina nacional[36] acata o conceito totalizante, holístico e sistêmico de meio ambiente, que engloba as dimensões do meio ambiente natural e cultural, nesse último inseridos a proteção dos bens culturais propriamente ditos, o meio ambiente artificial e o meio ambiente do trabalho.[37]

---

36 MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário.** 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 9-10; SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 2; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. **O outro lado do meio ambiente.** 2. ed. São Paulo: Milênio, 2002. p. 32; MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque o direito ambiental.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 83-84; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 99; DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. p. 75; LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 91; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 108-111; A exceção de RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental.** São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 63-67.

37 Insere-se, no conceito de meio ambiente, o meio ambiente do trabalho: FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 6. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 307; FIGUEIREDO, Celso José Purvin de. **Direito ambiental internacional e o controle e eliminação do uso do amianto no direito do trabalho.** In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Org.). **Direito Ambiental Internacional.** Santos: Universitária Leopoldianum, 2001. p. 163-164; MELO, Raimundo Simão de. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente do trabalho e à saúde do trabalhador.** Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004. p. 17.

Na lição de José Afonso da Silva (2002), o meio ambiente é

> [...] a interação do conjunto dos elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais".

O bem ambiental, como registra Benjamim, deve ser entendido como **macrobem**, não se confundindo com os bens corpóreos que o integram, os **microbens** (ar, água, solo, fauna, flora e paisagem). O conceito básico de qualidade ambiental que fundamenta a noção de **macrobem**, em sua dimensão, imaterial e difusa, é um estado específico, qualificado, apto a satisfazer os fins ambientais com a preservação da sua capacidade funcional, mediante o equilíbrio ecológico e ambiental (BENJAMIN, 1993, p. 74-75).

Como ressalta Benjamin, é uma especificidade do direito ambiental que rompe com o paradigma tradicional e cartesiano, de proteger o todo, através do equilíbrio ecológico em seu caráter sistêmico, para se chegar à proteção dos elementos naturais (BENJAMIN, 2007, p. 66).

Observa-se que o **macrobem** ambiental qualifica o dano ambiental concreto reparável, porquanto não é qualquer dano que é reparável, mas apenas a lesão ambiental que violar o estado de equilíbrio ambiental, como bem de uso comum do povo, inapropriável, intangível, indisponível, indivisível, global e unitário. Assim, é a partir do conceito jurídico de meio ambiente que se estabelecem a noção e os limites do dano ambiental. Um é qualificação jurídica do outro (BENJAMIN, 1998, p. 49).

Desde a emergência da crise ambiental, na década de 1970, percebeu-se a necessidade da autonomização do dano causado ao meio ambiente *per* se, para diferenciá-lo do dano sofrido pelo particular. Constatou-se que a defesa indireta e reflexa do meio ambiente, obtida através da reparação dos danos individuais a interesses privados, era insuficiente; na verdade, o meio ambiente estava fora da esfera de proteção do sistema jurídico (SENDIM, 1998, p. 69).

A proteção do sistema jurídico brasileiro, até então, era restrita ao dano ambiental individual, em seu aspecto subjetivo e patrimonial. O dano coletivo ambiental, que é a violação ao macrobem, surge apenas com a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, nº 6.938/1981, fruto da interpretação integrada dos conceitos de poluição degradação ambiental e meio ambiente constantes do art. 3º.

A legislação brasileira, portanto, não apresenta uma definição de dano ambiental. Especifica o conceito de degradação ambiental no inciso II do art. 3º da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (lei nº 6938/1981), definindo-a como alteração adversa às características do meio ambiente e, no inciso III do mesmo dispositivo, elenca um rol **exemplificativo** e consequências do dano ambiental, ao definir poluição como resultante de atividades que, direta ou indiretamente:

> a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
> b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
> c) afetem desfavoravelmente a biota;
> d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
> e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

A doutrina nacional enfrenta o conceito de dano ambiental esclarecendo que ele engloba o meio ambiente natural e cultural em um conceito totalitário, global e unitário. Para Morato Leite (2003):

> [...] o dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem.

A conceituação de Mirra (2004) é a seguinte:

> [...] dano ambiental pode ser definido como toda degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos específicos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso e fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado.

Sustenta-se que há dano ambiental injusto com a transgressão do dever genérico de não degradar o meio ambiente, com a violação de norma jurídica ambiental e por abuso do direito de propriedade ou da livre-iniciativa econômica, que violar o equilíbrio ecológico e ambiental protegido constitucionalmente por força do art. 225. A degradação ambiental que causar ruptura do equilíbrio ecológico e/ou ambiental configura dano ambiental ressarcível, podendo ensejar as consequências previstas no inciso III do art. 3º da Lei nº 6.938/1981 ou outras não listadas neste dispositivo.

Os danos ambientais no sentido de suas consequências vão além dos impactos materiais ensejados ao patrimônio comum da humanidade, com lesões ao ambiente natural, porquanto pode também afetar valores da coletividade a ele ligados, tais como a qualidade de vida, saúde, sossego, senso estético, valores culturais, históricos e paisagísticos, que levam à agressão a interesses difusos da sociedade de caráter imaterial, ensejando danos extrapatrimoniais (STEIGLEDER, 2004, p. 165) ou morais.

Em aquiescência ao caráter multifário do prejuízo ambiental, subdivide-se o dano ambiental em três acepções, considerando o sentido jurídico, suas consequências e a dimensão temporal. O dano ambiental, no sentido jurídico, subdivide-se em dano ecológico puro, dano ao meio ambiente cultural e dano individual ambiental. O dano ambiental, no sentido de suas consequências, pode ser dano patrimonial ambiental e dano moral ambiental; já na dimensão de tempo, será dano ambiental emergente, dano ambiental futuro ou dano ambiental histórico.

3.42 Lineamento da Responsabilidade Civil Ambiental Constitucionalizada

A responsabilidade civil pelos danos ambientais é expressamente prevista no art. 14, § 1.º Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/1981 e no art. 225, § 2 e 3º, da CF de 1988, segue a transcrição:

> Art. 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: I – [...] § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.
> Art. 225 – [...] § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

No Brasil, em que pese a faculdade legal da Ação Civil Pública para reparação de danos ambientais poder ser proposta por associações constituídas há mais de um ano, que incluam entre seus objetivos estatutários a proteção do meio ambiente, consoante art. 5º, I e II, da Lei nº 7.347/1985, o Ministério Público é autor de quase a totalidade das ações civis públicas ambientais, instrumento por excelência de acionamento da responsabilidade civil ambiental.

> Art. 5º – A ação principal e ação cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público e pela União e pelos Estados e Municípios, poderão também ser propostas por autarquias, empresas públicas, fundações, sociedade de empresas mista ou por associação que:
> I- Esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da Lei Civil;
> II – Inclua entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, a ordem econômica, a livre concorrência e/ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Esse monopólio demonstra a necessidade do fortalecimento da sociedade civil organizada no País, e a necessidade de se ampliar a legitimidade ativa da ação civil pública para permitir a propositura pelo cidadão individualmente, como já ocorre na Ação Popular.[38]

Cumpre destacar que a responsabilidade civil ambiental é objetiva, imprescritível e solidária entre os copoluidores.

---

38 BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 12, p. 57-58, out./dez. 1994. O autor lista seis motivos para o acréscimo do cidadão no rol do art. 5º da Lei nº 7.347/1985: "[...] a uma, estimular-se-ia a propositura de ações civis públicas. A duas, o cidadão sentir-se-ia mais responsável pelo meio que o cerca, zelando pela defesa do patrimônio ecológico e policiando os atos dos demais. A três, possibilitar-se-ia uma prestação jurisdicional mais rápida e efetiva, principalmente em locais em que se não faça sentir a presença do Ministério Público ou de associação que preencha os requisitos legais. A quatro, estar-se-ia levando em consideração o fato de que, mesmo não podendo ter, tecnicamente falando, legitimação ordinária, já que se trata de interesses coletivos ou difusos, o cidadão pertence à comunidade (indeterminada, ou indeterminável) deles detentora. A cinco, fortalecer-se-ia, no brasileiro, o espírito coletivo, ainda tão frágil. Nesse particular, a ação civil pública atuaria como poderoso instrumento de superação do individualismo, tão arraigado em nosso caráter, permitindo-nos pensar um pouco mais no todo, coletivo. A seis, estar-se-ia reconhecendo, oficialmente, a analogia entre a ação civil pública e a ação popular, fechando-se o ciclo de proteção ao meio ambiente. Ora, o cidadão individualmente considerado pode litigar, e.g., com um poluidor para defender um interesse próprio e legítimo, por meio de ação de indenização, ou para aquele recompor os danos causados ao meio ambiente, através da ação popular, que, contudo, não se presta à plena defesa ambiental, sendo somente viável nas hipóteses de agressões por atividades dependentes de autorizações, para o seu exercício, do Poder Público [...]".

A característica da responsabilidade objetiva é a inexigência do elemento subjetivo culpa, e esta pode ou não existir, mas será irrelevante para a configuração da responsabilização civil. O enfoque é material, não está ligado à previsibilidade e, sim, à mera imputação automática, desde que presentes o dano e o nexo de causalidade. A teoria adotada pela maioria da doutrina e jurisprudência brasileira, ante a ausência de previsão legal expressa, é a teoria do risco integral, que não admite excludente de responsabilidade.

Havendo pluralidade de sujeitos passivos, na responsabilidade civil por danos ambientais, impera o princípio da solidariedade entre os copoluidores, e cada um deles pode ser demandado para responder sozinho por todo o dano ambiental, sendo-lhe facultado, entretanto, ação regressiva contra os demais copoluidores solidários.

O Código Civil, na interpretação integrada dos arts. 258, 259, 275 e 972, estabelece a solidariedade na responsabilidade ambiental. Pontue-se que o objeto da reparação ambiental coletiva é indivisível. Trata-se de presunção legal, sendo desnecessária a comprovação de acerto prévio e comunhão de desígnios, porquanto tal ideia é estranha à responsabilidade objetiva. Pelo mesmo motivo, também não cabe chamamento ao processo (STEIGLEDER, 2004, p. 191-192). Para Abelha, a fundamentação da solidariedade dos copoluidores é extraída do texto constitucional, que adotou integralmente a solidariedade passiva na reparação do dano ambiental, ao estabelecer que cabe ao poder público e à coletividade o dever de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, tornando regra a ideia esposada no art. 3, III, da Lei nº 6938/1981 (RODRIGUES, 2005, p. 339). Tal dispositivo infraconstitucional admite tanto ação contra o causador do dano direto quanto do indireto, respaldando a responsabilidade solidária.

Steigleder sustenta que o adquirente da área degradada é responsável solidariamente com o autor direto do dano, não obstante a ausência do nexo de causalidade. O novo adquirente da área degradada terá obrigação de repará-la; trata-se de obrigação de natureza real (obrigação *propter rem*), no sentido de que a obrigação que recai sobre o novo adquirente de um determinado direito real,adere à coisa, acompanha o bem (STEIGLEDER, 2004, p. 230).

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu o caráter real da obrigação de recuperar a área degradada, em que pese a ausência de nexo causal, com o argumento de que, ao perpetuar a lesão ambiental cometida pelo proprietário anterior, o novo adquirente da área está praticando ilícito, havendo, assim, automática transferência do alienante para o adquirente da obrigação de conservar o ambiente (REsp 343.741/PR, 2002).

Na responsabilidade civil pertinente aos danos ambientais coletivos não se aplicam as regras tradicionais de prescrição. Benjamin sustenta a imprescritibilidade dos danos ambientais, por se tratar de direito fundamental. Ao se referir às consequências da ecologização da CF de 1988 e das técnicas utilizadas por esse diploma para a defesa do meio ambiente, esclarece que a inclusão da proteção ambiental no mais elevado plano normativo, entre outras consequências, que "não são poucas nem insignificantes", trouxe a imprescritibilidade (BENJAMIN, p. 98-100).

Com base no fundamento inverso, a pretensão reparatória de danos ambientais individuais ou individuais homogêneos prescreve em três anos, consoante art. 206, § 3º, inc. V do Código Civil. O início da contagem do lapso prescricional é a data da ciência dos efeitos lesivos do dano.

O Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a imprescritibilidade do dano ambiental, exarado no conteúdo de ementa: "A ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível" (STJ, Recurso Especial nº 647.493 – SC, 2007). A decisão reporta-se à doutrina de Mazzili (1995, p. 515) com a seguinte transcrição:

> Trata-se de direito fundamental, indisponível, comum a toda a humanidade, não se submete à prescrição, pois uma geração não pode impor às seguintes o eterno ônus de suportar a prática de comportamentos que podem destruir o próprio habitat do ser humano. Também a atividade degradadora contínua não se sujeita a prescrição: a permanência da causação do dano também elide a prescrição, pois o dano da véspera é acrescido diuturnamente.

Infelizmente, no sistema de reparação civil ambiental, há uma probabilidade baixa de sucesso, em razão da autoria ignorada ou difusa, da estrutura reduzida dos órgãos de fiscalização, do valor elevado dos danos, da insolvência do poluidor, da aplicação do princípio da proporcionalidade (pode reparar, mas é muito caro!), da morosidade da Justiça, e especialmente da dificuldade da prova do nexo causal. Foge ao escopo deste artigo a análise das teorias da casualidade, registrando-se, entretanto, a necessidade de necessidade de flexibilização do nexo de casualidade, na responsabilidade civil ambiental, através dos critérios da verossimilhança e casualidade.

Nesta senda, tornam-se claras a necessidade e a tendência de mecanismos auxiliares complementares à responsabilidade civil ambiental, para assegurar o compartilhamento e socialização da reparação dos danos. Os seguros ambientais e os fundos executivos autônomos de reparação de danos ambientais configuram uma tendência para o futuro, impulsionando mudanças radicais no instituto da responsabilidade civil.

3.43 Ressignificação da Reparação do Dano Ambiental

A reparação do dano é o principal efeito da responsabilidade civil ambiental, sua técnica de vivificação. Cabe à responsabilidade civil estabelecer quais são os danos reparáveis, bem como apontar quem deve responder por sua reparação (MONTENEGRO, 2005, p. 3). O desafio é superar a **prova "diabólica"** pertinente ao nexo causal e à própria existência do dano-consequência e do dano-risco. Uma vez estabelecida a responsabilidade pelo dano, parte-se para a fase de sua reparação, buscando-se provar sua extensão e escolher, atendendo ao critério de importância decrescente, a modalidade curativa. A reparação do dano é o epílogo de todo o esforço para vencer os obstáculos da prova.

A dificuldade de reparar o dano ecológico puro vem da sua própria complexidade, a qual, por sua vez, é extraída do bem jurídico que protege. Constituem-se em obstáculos à reparação do dano ambiental: a irrecuperabilidade real do dano ambiental; a necessidade de trabalhar com equivalência; a relação custo-benefício (pode-se reparar, mas é desproporcional); a insolvência do poluidor; a falta de conhecimento científico dos sistemas naturais, associada ao fato de demandar um longo lapso de tempo; a cumulatividade de certas substâncias (com o caráter de persistência) e a transterritorialidade. Tais entraves à reparação precisam ser vencidos, porquanto um dano não reparado sofre um processo de agravamento contínuo e é um estímulo à proliferação de novos danos.

O sistema tradicional de reparação do dano ambiental é pontual, asséptico em relação às causas da crise ambiental global, sem comunicação com a sociedade e indiferente às causas remotas da poluição. É necessário o desenvolvimento do instituto da reparação do dano ambiental com o perfil adequado à complexidade ambiental, incorporando a pré-compreensão das novas funções da responsabilidade civil ambiental de prevenção direta e estratégica para o enfrentamento, respectivamente, do dano ambiental futuro e das causas da crise ambiental global, sem perder de vista a inserção participativa da sociedade. A proposta é de ressignificação da reparação do dano a partir da refuncionalização da responsabilidade civil ambiental para materializar o viés preventivo. O desafio é trazer para o mundo real, fazer ***saltar do papel*** a prevenção dissuasória, direta e estratégica, através de resultados concretos.

A reparação do dano deve ser a mais completa possível, regra secular convertida em princípio geral de direito civil, que impõe que a reparação do dano seja encarada como *restituitio in integrum* (DIAS, 2006, p. 1.039). A restituição integral

do dano é responsabilidade do poluidor, devendo ser a mais ampla possível para alcançar a extensão do prejuízo, sob pena de socialização do remanescente. Adverte Pizzarro que "[...] indenizar pela metade é responsabilizar a vítima pelo resto" (PIZZARRO, 1996, p. 48).

Na seara do dano ambiental, trata-se de "ressarcibilidade em face da inestimabilidade" (DIAS, 2006, p. 1.039)[39] e irrecuperabilidade, porquanto o bem ambiental está fora do mercado e, consumada a degradação, não há real retorno biológico ao estado anterior, pois a reparação constitui um ambiente novo. O ambiente é um bem jurídico tutelado pelo direito e composto tanto por bens materiais como por bens imateriais, de modo que a dimensão imaterial também deverá ser reparada.

O dano ambiental é irreversível do ponto de vista técnico e ecológico, mas deverá ser ressarcido juridicamente, em que pese inexistir fórmula perfeita para a reparação, sob pena da impunidade do degradador, péssimo precedente. O princípio da reparação integral do dano impõe que a reparação esgote todos os meios curativos e preventivos de forma a eliminar o prejuízo. Benjamin aduz:

> A Constituição Federal consagra o ***princípio da reparabilidade integral do dano ambiental***. Por este princípio, são vedadas todas as formas e fórmulas, legais ou constitucionais de exclusão, modificação ou limitação da reparação ambiental, que deve ser sempre ***integral*** assegurando a proteção efetiva ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BENJAMIN, Antônio. Responsabilidade civil pelo dano ambiental.., op. cit., p. 19). Nesse sentido, ver LEITE, José. ***Dano ambiental: do individual ...***, op. cit., p. 130.

Admite-se que a reparação do dano deve ensejar o efeito curativo tradicional, mas, a partir das profundas alterações ensejadas pela sociedade pós-industrial e a emergência da transição para sociedade de risco (BECK, 1998, p. 120), em que proliferam riscos transtemporais, globais e invisíveis, com consequências catastróficas, faz-se mister priorizar o efeito preventivo dissuasório, direto e estratégico. A abertura da reparação do dano, de forma a englobar todas as facetas do prejuízo, permite a implementação dos mecanismos de prevenção, através das medidas preventivas e compensatórias, que materializam e operacionalizam a prevenção e a precaução na reparação do dano. A ideia núcleo é que a reparação integral do dano só se completa com a atuação na fonte da poluição, com a inserção no processo produtivo e no produto, analisando sua sustentabilidade, convertendo-se em vetor de desenvolvimento sustentável.

---

39 Refere-se a dano moral, mas sendo perfeitamente aplicada ao dano ambiental.

3.43.1 Formas de Reparação do Dano ao Meio Ambiente

Na reparação civil do dano, o direito tradicionalmente concebia duas formas: a tutela específica, também nominada de reposição natural, e a tutela genérica, correspondente à indenização por perdas e danos. O Código de Defesa do Consumidor alterou tal dualidade, concernente aos direitos difusos e coletivos, ao dispor no art. 84:

> Na ação que tem por objeto o cumprimento da obrigação de fazer e não fazer o juiz concederá a tutela específica da obrigação **ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento**. **§1.º A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por ela optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.**

Com o novo Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015), tal alteração foi consolidada nos arts. 497 e 500, sendo impossível materialmente o cumprimento da tutela específica, não ocorrerá mais a substituição automática por perdas e danos, porquanto há agora uma nova alternativa compulsória, um caminho do meio, que corresponde à "tutela assecuratória (inespecífica)" (FARIAS; ROSENVALD, 2007, p. 151-152), diferente da tutela original, mas a ela equiparada do ponto de vista prático. Na área ambiental, o Ministério Público e os colegitimados não podem, livremente, escolher a indenização pecuniária em detrimento da reparação por equivalente, por se tratar de direito indisponível[40], [41], sendo impositiva a aplicação da medida compensatória, que configura tutela específica por equivalente.

A reparação dos danos ambientais é um instituto que engloba todas as medidas tendentes ao ressarcimento integral do dano. Informada pelos princípios da prevenção e da precaução, a reparação assimila o dano-risco (dano ambiental futuro) (CARVALHO, 2006). Sustenta-se que a reparação dos danos ambientais compreende medidas de reposição natural, medidas compensatórias, indenização pecuniária e medidas preventivas. [42]

---

40 Nesse sentido, ver TESSLER, Luciane Gonçalves. **Tutelas jurisdicionais do meio ambiente: tutela inibitória**, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 257-258; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 255.

41 O tema reparação por equivalente e sua precedência sobre a aplicação da tutela genérica foi analisado detidamente na Parte II, no Capítulo que trata das Medidas Compensatórias – item da Obrigatoriedade da compensação ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. PINHO, Hortênsia. **Prevenção e Reparação de Danos Ambientais. As Medidas de Reposição Natural, Compensatórias e Preventivas e a Indenização Pecuniária.** Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

42 Tal forma de reparação não é objeto de análise deste artigo. Esta autora sustenta que a moldura da responsabilidade civil deve ser ampliada para alcançar a prevenção do risco ambiental, impondo a adoção de medidas preventivas.

As **medidas de reposição** natural são a **restauração ecológica (**SENDIM, 1998. p. 183) e a **restauração cultural**, nelas inclusos os bens culturais propriamente ditos, os artificiais e os relativos ao meio ambiente do trabalho, constituindo a tutela específica, que é a opção fundamental e não discricionária, objetivando o retorno do equilíbrio ecológico e ambiental.

As **medidas compensatórias,** ou **compensação ambiental** *lato sensu*, são formas de reparação do dano por equivalente, acionadas quando a tutela específica é impossível, total ou parcialmente, de forma a exigir a reparação dos remanescentes irrecuperáveis. Subdividem-se em **compensações ecológicas**[43]**,** que visam à restauração de áreas degradadas distintas do local do dano, sendo exclusivas para o dano ecológico puro, e a **compensação ambiental**[44] *stricto sensu* ou **conglobante,** correspondente a estratégias preventivas de preservação, fiscalização, fomento à cidadania ambiental e ao desenvolvimento sustentável, que visa à implementação dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, sendo aplicada ao dano ecológico puro quando não é possível a restauração ecológica e a compensação ecológica, e, subsidiariamente, a tutela específica dos danos ambientais aos bens culturais.

Em uma escala hierárquica decrescente, a última opção de reparação do dano é a tutela genérica, que consiste na indenização em dinheiro destinada ao Fundo de Reconstituição de Bens Lesados, previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

Considerando o caráter frequentemente irreversível (total ou parcial) do dano ambiental e os limites da técnica de reposição natural através de restauração ecológica, em função da complexidade e imprevisibilidade intrínsecas dos sistemas naturais, em suas interações múltiplas, sinérgicas e holísticas, impõe-se a conclusão: **a)** o dano ambiental é de difícil reparação; **b)** a restauração ecológica, em função das limitações impostas pelos sistemas naturais, associadas ao desconhecimento científico sobre seu funcionamento, não alcança êxito de 100%

---

43 SENDIM, José. **Responsabilidade civil por...**, op. cit., p. 187; LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 212; STEIGLEDER, Annelise. **Responsabilidade civil ambiental...**, op. cit., p. 248; FERREIRA, Eline Sivini. **Compensação ecológica: um dos modos de reparação do dano ambiental** In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais no direito ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 61; SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua reparação.** Curitiba: Juruá, 2006. p. 214. Os autores citados entendem que a compensação ecológica deve restaurar das funções ecológicas do sítio originalmente degradado.

44 CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. **A compensação ambiental diante de danos irreparáveis. Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 6, v. 21, p. 279, 285. jan./mar. 2001. AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 122; ANDRADE, Felipe Augusto Vieira; GULIN, Maria Aparecida Alves. **Perícia ambiental multidisciplinar.** *Revista de Direito Ambiental*, v. 8. p. 199, out./dez. 1997, Tese apresentada ao 1º Congresso do Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo.

da reparação do dano; **c)** o princípio da reparação integral do dano impõe que não se compactue com dano residual ou remanescente irrecuperável; **d)** a irreversibilidade e a irrecuperabilidade ecológica não são de caráter jurídico, pois a reparação integral é alcançada através da conjugação com as demais modalidades de reparação do dano.

Apesar da primazia absoluta da reposição natural na reparação do dano ambiental, consagrada no ordenamento jurídico brasileiro, na maioria esmagadora das vezes ela não leva à reparação integral do dano, sendo necessária, como remédio jurídico, a conjugação com as medidas compensatórias, em razão das limitações técnicas e biológicas da restauração ecológica. Assim, pode-se afirmar que, via de regra, a reparação do dano ambiental se dá com a conjugação de medidas de reposição natural (restauração ecológica) com medidas compensatórias para o enfrentamento do remanescente irrecuperável ou dano residual, de forma a contemplar o *restitutio in integrum.*

3.43.2 Medidas de Reposição Natural - Restauração Ecológica: Opção Fundamental e Não Discricionária

A tutela específica, também denominada reposição natural (MONTENEGRO, 2005, p. 213), no dano ecológico puro é a restauração ecológica *in situ*, opção principal do sistema de reparação dos danos ambientais que visa à reabilitação dos bens naturais lesionados e dos processos ecológicos afetados, repondo as condições que existiriam caso o fato lesivo não tivesse ocorrido (SENDIM, 1998, p. 154).

A restauração ecológica *in situ* é forma de reparação imperiosa e não discricionária, sendo a mais adequada à reparação do dano ecológico puro, que atinge o macrobem ambiental, inexistindo uma vítima específica a ser ressarcida, mas o meio ambiente *de per si* e a humanidade presente e futura ameaçada. Catalá destaca que é a única forma de reparação razoável do ponto de vista ecológico (1998. p. 249). Qualquer outra forma de reparação será subsidiária ou complementar à restauração ecológica *in situ*, factível quando ela for tecnicamente impossível ou substancialmente desproporcional (SENDIM, p. 161).

O princípio da restauração natural é praticamente universal (SENDIM, p. 154). Na legislação brasileira, mereceu consagração constitucional no art. 225, § 1º, I, que estabelece "a obrigação ao Poder Público de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais". A legislação ordinária reforça a prioridade absoluta da restauração ecológica *in situ*, e a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, no art. 2º, inc. VIII, art. 4º, inc. VI e VII, e art. 14, § 1º, menciona,

respectivamente, expressamente como objetivo primordial a "recuperação de áreas degradadas", a "restauração dos recursos ambientais", a "obrigação de recuperar e (ou) indenizar os danos causados" e "indenizar ou reparar os danos causados".[45], [46]

O Código de Defesa do Consumidor, que disciplina a matéria processual pertinente a direito difuso, estabelece, no art. 84, a prioridade da tutela específica ou reposição natural, que, no dano ecológico puro, corresponde à restauração ecológica *in situ*, seguida da tutela assecuratória inespecífica (reparação por equivalente), e como última e terceira opção, quando as anteriores forem impossíveis, a tutela genérica (FARIAS, 2007, p. 152), que é a indenização em dinheiro destinada ao Fundo de Reparação de Bens Lesados.[47]

Reflete-se que a responsabilidade civil ambiental, para resguardar o meio ambiente, deve recriar, conformar e planificar a relação do homem com a natureza, que anda por caminhos tortuosos e arriscados, colocando em risco as bases de sustentação da vida no planeta. A natureza existe há bilhões de anos e sempre se cuidou sozinha, mas a intervenção técnica e científica humana alterou tal situação com ações sucessivas e sistemáticas de quebra dos limites de tolerabilidade dos ecossistemas, para atender à demanda da civilização de produção e consumo. Cabe ao Direito Ambiental regular essa relação, pautando-a pela sustentabilidade. Faz-se mister proteger o ambiente perante os efeitos perturbadores do processo civilizatório. A ideia nuclear é a preservação e a restauração dos ciclos naturais da terra.

A responsabilidade civil ambiental é acionada em função de ter sido quebrado o sistema de segurança e violado o equilíbrio ecológico, o que configura o dano ambiental, almejando-se a restauração da situação do equilíbrio ecológico afetado. Dessa forma, está perfeitamente justificado o fato de a reparação do dano ser guiada pelo vetor da restauração ecológica *in situ*, pois o principal objetivo

---

45 "**Art. 2º –** A Política Nacional de Meio Ambiente tem por objetivo a melhoria e **recuperação** da qualidade ambiental propícia à vida [...], [...] inc. VIII – recuperação de áreas degradadas "(grifos nossos)". **Art. 4º –** A Política Nacional de Meio Ambiente visará: [...] VI – À preservação e **restauração** dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, e concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propicio à vida. (grifos nossos) [...] VII – A imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de **recuperar e/ou indenizar** os danos causados" [...] – (Grifos nossos). Art. 14, § 1. – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a **indenizar ou reparar** os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade (grifos nossos).

46 STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 227. Menciona a autora que o fato de, no art. 14, § 1º, constar primeiro a referência à indenização é mero acidente redacional, porquanto a axiologia ambiental e a interpretação teleológica sistemática levam à primazia absoluta da restauração natural.

47 Art. 13, Lei nº 7347/1985. **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/L7347Compilada.htm>. Acesso em 02 de set. 2016.

da reparação do dano, nos danos ecológicos puros, é a preservação e a proteção dos recursos naturais e suas interações. Como pontua Sendim: "Numa palavra: justifica-se que um dano ecológico se associe a uma reparação ecológica".

Na verdade, não se pode exigir a reposição exatamente igual, pois a repristinação é irrealizável. Cada ecossistema é único, já que a natureza não se repete. A restauração ecológica *in situ* será um substituto aproximado. É muito difícil apurar como o ambiente era antes, pois seu equilíbrio ecológico é dinâmico e flutuante, varia internamente de modo constante e, depois de restaurado, será diferente do original. O ordenamento jurídico deve adaptar-se gerando certeza jurídica ante a incerteza ecológica. O direito, de forma pragmática e realista, não exige o regresso **idêntico** à situação que existiria caso o dano não tivesse ocorrido, busca restaurar as funções ecológicas lesionadas, o equilíbrio ecológico dinâmico (GONZÁLEZ, 2006 p. 540-544).

A ideia de reconstituição do que existiria caso o dano não tivesse ocorrido, como diretriz da opção principal do sistema da restauração ecológica *in situ,* é vaga, sendo necessário precisar um critério capaz de densificar esse conceito e delimitar a atuação a ser exigida na reparação do dano. Propõe Sendim que seja verificado esse estado pretendido, aferindo o retorno das funções e serviços ecológicos no nível determinado pela legislação. Alcança-se a operacionalidade do conceito de equilíbrio ecológico, aferindo-se a reabilitação ou restauração das funções ecológicas ou dos serviços ecossistêmicos e dos usos humanos diretos.

Os serviços prestados pelo ecossistema podem ser classificados como serviços de produção, de regulação, de suporte e culturais. Os **serviços de produção** são os que se obtêm do ecossistema, tais como: alimento, combustível, fibras, água potável e recursos genéticos; **os serviços de regulação** são os benefícios que se obtêm da regulação e de processos de ecossistemas, quais sejam: manutenção da qualidade do ar, regulação do clima, controle da erosão, purificação de águas e regulação das doenças humanas; os **serviços culturais** são aqueles não materiais que as pessoas absorvem dos ecossistemas, através de enriquecimento espiritual, desenvolvimento cognitivo e experiências de reflexão, de recreação e estéticas; e, por fim, os **serviços de suporte** são aqueles necessários para a produção de todos os outros serviços do ecossistema, como a produção primária, a produção de oxigênio e a formação do solo (AVALIAÇÃO Ecossistêmica do Milênio, 2005).

Benjamin recorda que os serviços do ecossistema "são os benefícios que o homem adquire dos ecossistemas, permanentemente e a custo zero, serviços ecológicos de fato insubstituíveis, mesmo quando nos apoiamos na mais avançada tecnologia disponível" (MOSTAFÁ apud BENJAMIN, 2001, p. 172).

Destaca que os serviços ecológicos propriamente ditos são os de regulação e de suporte, de uso indireto pelo homem, porquanto fornecem as bases de sustentação da vida no planeta. Os serviços de produção são instrumentais, são

de uso direto pelo homem e se dividem em de uso de consumo e de uso direto produtivo. O primeiro é pertinente à utilização de produtos recolhidos diretamente da natureza, como peixes e frutas, cujo consumo se dá à margem do comércio, diversamente do valor econômico de uso direto produtivo, em que há exploração comercial integrada a um processo produtivo, e no qual estão inclusos os serviços ecológicos de produção, como alimentos, medicamentos, fibras e combustíveis.[48]

A ideia é conseguir algum grau de precisão para verificar as variações da capacidade funcional do patrimônio natural e para responder a questionamentos. Foi restaurado o equilíbrio ecológico dinâmico do ecossistema agredido? Integralmente? Todas as funções? Todos os serviços ecológicos? Quantitativa e qualitativamente? Convém esclarecer que a reparação do dano ecológico puro estará completa com a reconstituição da capacidade funcional do ecossistema, da capacidade de autorregulação e autorregeneração, para evitar ecossistemas desequilibrados, precários, incapazes de manter, a longo prazo, a capacidade funcional.[49]

3.43.3 Medidas Compensatórias

3.43.3.1 Compensação Ambiental *Lato Sensu*

O verbo compensar significa equilibrar, melhorar, neutralizar.[50] Etimologicamente, compensar tem o sentido de colocar um peso ou valor para suprir outro que tenha sido danificado ou lesionado. O termo em latim *pensum* (peso) indica uma forma ou medida de valor. Assim, percebe-se que compensar significa suprir um peso ou valor equivalente ao que foi lesionado ou danificado total ou parcialmente. A expressão *pensare* tem o sentido de ponderar, pertinente ao peso, valor ou significação. Milaré conclui que "... a compensação não pode contentar-se com um simples valor material, econômico ou financeiro, mas deve levar em conta igualmente o significado ecossistêmico, científico e social do bem lesado".[51]

---

48 BENJAMIN, Antônio Herman. **Introdução a lei do sistema...**, op. cit., p. 172. Há lesão privada no comprometimento dos serviços de produção, afeto ao uso produtivo, reparado através de ações individuais.

49 SENDIM, José. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação...**, op. cit., p. 182.

50 HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss de sinônimos e antônimos da língua portuguesa.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2003. p. 149. Para o *Dicionário Houaiss,* significa também reparar, no sentido de indenizar, ressarcir, suprir, mas, no contexto das medidas compensatórias, como espécie do gênero reparação, juntamente com a indenização, tal significado confunde a classificação adotada.

51 MILARÉ, Edis; ARTIGAS, Priscila Santos. **Compensação ambiental: questões controvertidas.** *Revista de Direito Ambiental, v.* 43,p. 102, jul./set. 2006.

Machado destaca:

> [...] em diversas línguas — inclusive na língua portuguesa —, a compensação visa a contrabalançar uma perda ou um inconveniente presente ou futuro. A compensação não é um presente que se dá a alguém, pois compensa-se por algo que representa um desequilíbrio, isto é, tenta-se o restabelecimento do equilíbrio. O dever de compensar só nasce se for possível imputar a alguém a possibilidade de causar um dano social ou ambientalmente reprovável ou nocivo.[52]

O promotor de Justiça paulista Akaoui, buscando o sentido pragmático do instituto, assinala: "[...] a compensação por equivalente nada mais é do que a transformação do valor que deveria ser depositado no fundo de reparação dos interesses difusos lesados em obrigação de coisa(s) certa(s) ou incerta(s), que, efetivamente contribua na manutenção do equilíbrio ecológico".[53] O autor insere ainda a obrigação de fazer.[54]

Para Bechara, a "[...] compensação ambiental tem por escopo 'aliviar' as consequências de um prejuízo causado ao meio ambiente, como benefício ambiental que possa ter um significado muito próximo ao bem prejudicado, em termos valorativos".[55]

Colacionando as orientações supra e buscando um conceito que transponha a ponte da experiência empírica da aplicação do instituto, para contribuir com sua formação teórica, entende-se como medidas compensatórias ou compensação ambiental *lato sensu* a forma de reparação de danos ambientais por equivalente, obrigatória, não discricionária, subsidiária ou complementar à tutela específica (reposição natural), quando esta for total ou parcialmente impossível, ou substancialmente desproporcional. Subdividem-se em compensações ecológicas, que visam à restauração de bens naturais degradados, e em compensação ambiental conglobante, que atua na prevenção estratégia do dano ambiental.

A iniciativa da compensação ambiental teve um vetor orientador bem nítido: buscar a efetividade e a instrumentalidade da tutela do meio ambiente, através da reparação dos danos, para propiciar uma resposta adequada aos anseios socioambientais. A

---

52 MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental brasileiro.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 765.

53 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 122.

54 AKAOUI, Fernando. **Compromisso de ajustamento...**, op. cit., p. 123.

55 BECHARA, Érica. **Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na Lei 9.985/2000.** 2007. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007. p. 159.

urgência da causa ambiental exige medidas céleres na efetivação da proteção, e os resultados obtidos na aplicação das medidas compensatórias, nos termos de ajustamento de conduta firmados pelos colegitimados[56] e nas ações civis públicas se mostram qualificados pela efetividade, diversamente do fundo de reparação de bens lesados.

As medidas compensatórias, ou compensação ambiental *lato sensu*, em função da evolução do instituto, podem ser classificadas em compensação ecológica e compensação ambiental *stricto sensu*[57], ou, como nominamos, conglobantes. O embasamento jurídico se encontra nos arts. 83 e 84 do CDC, no art. 3º da Lei da Ação Civil Pública e nos princípios da reparação integral do dano, do poluidor pagador, da prevenção e precaução, do desenvolvimento sustentável, da correção na fonte e o do nível elevado de proteção, adotando-se, por ora, as seguintes definições postas a seguir.

Compensação ecológica[58] é uma modalidade de medida compensatória que se volta para a restauração de uma área distinta da degradada, tendo por objetivo contribuir para a melhoria do patrimônio global natural[59]. A área selecionada deverá, **preferencialmente**, integrar a mesma bacia hidrográfica do sítio originalmente degradado, se possível, a mesma microbacia. A modalidade é exclusiva para os danos ecológicos puros.

---

56 Estão legitimados concorrentemente para propositura da ação civil pública, consoante rol previsto no art. 5º da Lei nº 7.347/1985, o Ministério Público, a União, Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedade de economia mista e associação com mais de um ano que inclua em suas finalidades a proteção do direito difuso objeto da ação. Os colegitimados, entretanto, para tomar compromisso de ajustamento e conduta, consoante § 6º do mesmo diploma legal, são apenas os órgãos públicos. A extensão do termo órgãos públicos não é pacífica na doutrina, sendo questionado se empresas públicas e sociedades de economia mista podem tomar esse compromisso. Burle Filho e Martins Júnior entendem que há legitimidade para tomar compromisso de ajustamento, as empresas públicas e a sociedade de economia mista, porque o Estado está presente em sua criação e gerenciamento, imprimindo-lhe a marca pública (BURLE FILHO, José Emmanuel; MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Compromisso de ajustamento de conduta e entidades paraestatais.** Revista do Ministério Público Paulista. São Paulo: APMP, jul./ago., 1996. p. 90); Rodrigues se posiciona pela ausência de legitimidade dessas instituições, porque o estado ao adentrar nos domínios da atividade econômica se despe de sua personalidade pública (RODRIGUES, Geisa. **Ação civil pública...**, op. cit., p. 161-162); Nesse sentido CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil pública: comentários por artigo.** 2. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 181 e MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil.** São Paulo: Saraiva, 1999. p. 301; Akaoui sustenta que as empresas públicas e sociedade de economia mista estarão legitimidade para tomar compromisso de ajustamento de conduta, somente quando tiverem como escopo a prestação de serviços públicos (AKAOUI, Fernando. **Compromisso de ajustamento...**, op. cit., p. 78).

57 Com a expressão *stricto sensu* acoplada à compensação ambiental, buscamos assinalar como a compensação era inicialmente aplicada, e, com a expressão *lato sensu*, a forma atual que engloba as duas modalidades de compensação ecológica e a compensação ambiental *stricto sensu*.

58 Sustenta-se um conceito de compensação ecológica embasado em uma equivalência global desprendida do apego à funcionalidade ecológica do sítio originalmente degradado, buscando como meta o equilíbrio ecológico dinâmico da nova área de intervenção selecionada.

59 Em sentido contrário, Sendin adota o conceito restritivo preso à recuperação da funcionalidade ecológica perdida no sítio originalmente degradado (SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural.** Coimbra: Coimbra Editora, 1998. p. 197). Também outros autores assim entendem: LEITE, José. **Dano ambiental: do individual...**,op. cit., p. 212; STEIGLEDER, Annelise. **Responsabilidade civil...**,op. cit., p. 249.

Compensação ambiental *stricto sensu* ou **conglobante,** em definição preliminar, é uma modalidade de medida compensatória que visa à implementação dos princípios e objetivos da política nacional de meio ambiente, através da utilização de estratégias preventivas. É subsidiária e complementar à tutela específica nos danos ambientais materiais e opção principal na reparação dos danos morais coletivos ambientais.

Os institutos suprarreferidos serão detalhados nos itens subsequentes; faz-se, entretanto, mister ressaltar os pressupostos de admissibilidade das medidas compensatórias.

A reparação por equivalente é uma solução subsidiária e complementar à restauração natural *in situ*, que tem como pressuposto de admissibilidade a situação de a tutela específica ser total ou parcialmente impossível do ponto de vista técnico ou biológico, ou ser substancialmente desproporcional. Como dito, dada a complexidade dos danos ecológicos e o déficit cibernético quanto aos sistemas naturais, o dano ecológico puro, via de regra, não é reparado em 100% através da restauração ecológica *in situ*, opção fundamental, principal, não discricionária, excepcionada apenas nas hipóteses supra.

Os pressupostos de admissibilidade das medidas compensatórias, como reparação por equivalente, são ressaltados maciçamente pela doutrina. Steigleder assinala: "Quando a reparação *in natura* for impossível ou desproporcional, a satisfação do interesse ecológico exige a busca de novas soluções [...] abre-se aqui a possibilidade de aplicação da compensação ecológica".[60] Leite pontua: "A compensação ecológica deve ser uma forma apenas subsidiária de reparação, havendo sempre uma preferência pela recuperação total da área degradada.[61] Vianna destaca: "Nem sempre a reconstituição do bem ambiental lesado será possível. Há casos de situações manifestamente irreversíveis. Nesses, a segunda alternativa que deve ser aplicada é a compensação, em condições equivalentes, aos bens ambientais lesados.[62]" Essa também é a posição de Ferreira: "Compensação ecológica [...] sua imposição mostra-se adequada nos casos em que não há viabilidade de restauração ecológica, seja ela total ou parcial do bem lesado[63]", indo, no mesmo sentido, o entendimento de Akaoui:

---

60 STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental:...**, p. 248-249

61 LEITE, José. **Dano ambiental: do individual...**, op. cit., p. 109.

62 VIANNA, José Ricardo Alvarez. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente: à luz do novo código civil.** Curitiba:Juruá, 2006. p. 141.

63 FERREIRA, Heline Sivini. C**ompensação ecológica: um dos modos de reparação do dano ambiental** In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais no direito ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 61.

> Sem dúvida, desde que presente o mencionado pressuposto de admissibilidade, consistente na verificação de impossibilidade técnica de reparação específica ou natural do meio ambiente degradado, mostra-se a compensação como forte e eficaz instrumento de reparação daquele, atendendo-se ao preceito constitucional contido no parágrafo 3.º, do art. 225 da Magna Carta.[64]

3.43.3.2 Compensação Ecológica

As medidas compensatórias, na modalidade compensação ecológica, enfrentam o grande passivo ambiental existente no País, com autoria anônima ou nos casos de insolvência do poluidor. Evitam a socialização das externalidades negativas ambientais. Repise-se: a compensação ecológica é uma das medidas de reparação por equivalente, subsidiária à restauração ecológica *in situ,* quando essa for tecnicamente impossível (parcial ou totalmente) ou desproporcional. Visa à restauração do equilíbrio ecológico de patrimônio natural, diverso do sítio originalmente agredido, preferencialmente da mesma microbacia.

A ideia basilar é da proteção da qualidade ambiental global. O dano a uma parte é o dano ao todo, pois a restauração de qualquer recurso natural degradado influencia a qualidade global do ambiente. Como destaca Maddalena, "... o que conta é a melhoria das condições ambientais no seu conjunto e se alguns danos não são elimináveis nada impede que se compensem estes através da eliminação de outros"[65]. Quando impossível a restauração ecológica *in situ* do dano ecológico puro, o fim ressarcitório será alcançado com a restauração de um recurso natural diferente do lesado, considerado o bem jurídico ambiental unitariamente.[66]

Nesse sentido, Cabalero pontua que os bens são equivalentes **ecologicamente**[67] quando contribuem para o nível de qualidade ambiental globalmente, sendo factível proceder à compensação ecológica de um bem ambiental com outro de característica diversa.[68]

---

64 KAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Reserva particular do Patrimônio Natural: considerações acerca da possibilidade de sua instituição em áreas públicas e importância como medida de compensação por danos causados ao meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo: RT, v. 18, p. 209, abr./jun. 2000.

65 MADDALENA, Paolo. **Danno pubblico ambientale**. Dogana: Maggioli Editore, 1990. p. 207.

66 *Idem.*

67 É importante esclarecer que a equivalência aqui mencionada é entre bens ecológicos, sobre o aspecto biológico; a discussão ora travada é referente a valor ecológico, equivalência biológica, correspondências entre ecossistemas e seus elementos bióticos e abióticos, suas inter-relações, serviços e funções. É diferente da discussão quanto ao sentido jurídico de equivalência jurídica tratada no art. 84 do Código de Defesa do Consumidor.

68 CABALERO apud SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por...**, op. cit., p. 194

Chiari defende a ideia de que o que conta é a elevação das condições ecológicas em seu conjunto. Na hipótese de determinado dano ser irrecuperável, nada impede que se proceda à compensação ecológica, mediante a restauração de outros danos. O fundamento para o autor é o conceito unitário do ambiente, que prescindiria de componentes específicos, não havendo, assim, obstáculos à fungibilidade entre os elementos da natureza que contribuem para a qualidade ambiental global.[69] No mesmo sentido, diz González:

> Quando a reparação *in natura* é impossível ou proibitiva economicamente, pode levar-se a cabo a restauração mediante um recurso diferente ou em um lugar distinto. Este modo de reparação equivale a uma espécie de permuta em que o bem danificado é substituído por outro equivalente do ponto de vista ecológico, o modo de intercâmbio ou permuta – em sentido amplo – de recursos naturais.[70]

Na doutrina nacional, Steigleder adota um conceito limitativo de compensação ecológica entendendo-a como "[...] uma forma de restauração natural do dano ambiental que se volta para uma área distinta da área degradada tendo por objetivo assegurar a conservação de funções ecológicas equivalentes"[71]. O professor português, Sendim (1998), sustenta esse conceito mais restritivo de equivalência ecológica, entendendo que a compensação ecológica deve buscar, em outra área, a restauração das funções ecológicas perdidas, qualitativa e quantitativamente, no sítio original do dano, entendendo que:

> [...] poder-se-á sustentar que dois bens naturais são equivalentes quando têm a mesma ***capacidade auto-sustentada de prestação***. É assim possível afirmar que um dano ecológico fica ressarcido quando determinadas funções ecológicas afetadas estão de novo restabelecidas de modo auto-sustentável.[72]

Na realidade brasileira, ante a proliferação e a pulverização de danos ecológicos, somadas ao grande passivo ambiental existente, não é recomendável, estrategicamente, restringir as compensações ecológicas à restauração das mesmas funções ecológicas dos remanescentes irrecuperáveis no novo sítio selecionado para a restauração, porquanto se trata de um preciosismo questionável ante o quadro de crise ambiental. Ademais, isso limita, restringe e burocratiza as medidas de compensação ecológica.

---

69 CHIARI, apud STEIGLEDER, Anellise. **Responsabilidade civil...**, op. cit., p. 252.

70 GONZÁLEZ, Albert Ruda. **El daño ecológico puro: La responsabilidad civil por el deterioro del medio ambiente**, 2006. Tesis (doctorado) – Universidade Girona, Espanha, 2006. p. 564.

71 STEIGLEDER, Annellise. **Responsabilidade civil...**, op. cit., p. 249. Nesse sentido, ver LEITE, José. **Dano ambiental: do individual...**, op. cit., p. 211; TESSLER, Luciane. **Tutelas jurisdicionais do meio...**, op. cit., p. 369; FERREIRA, Heline Sivini. **Compensação ecológica: um dos modos de reparação do dano ambiental.** In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais no direito ambiental.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 61.

72 SENDIM. José. **Responsabilidade civil...**, op. cit., p. 196.

3.43.3.3 Compensação Ambiental Conglobante

A expressão compensação ambiental disseminou-se para designar genericamente toda reparação por equivalente de danos ambientais.[73] Contudo, em função da adoção pela doutrina nacional[74] de conceito restritivo, vinculado à restauração de áreas degradadas, autodenominado compensação ecológica, sugere-se que o conceito de compensação ambiental em sentido lato englobe a compensação ecológica e as medidas reparatórias alternativas a esta, nominando-se compensação ambiental *stricto sensu* ou, como preferimos, ***conglobante.***[75]

A expressão conglobante, acrescida ao termo compensação ambiental, tem o sentido de concentração, reunião, acumulação das formas de reparação conexas à defesa do meio ambiente de forma estratégica e diversa da reposição natural. Segundo o Dicionário Aurélio[76], *conglobar* advém da expressão latina *conglobare,* que dá forma de globo, guardando o sentido impresso nessa forma de reparação por equivalente, de visão holística, sistêmica, global, vinculada às causas da crise ambiental e conectada, assim, ao objetivo-essência da norma ambiental.

A compensação ambiental conglobante é uma solução jurídica que aposta na criatividade e na consciência dos operadores do direito do País, com fulcro na realidade brasileira, em sua cultura, mazelas e potencialidades. A proposta sustentada é a aplicação da reparação do dano contextualizada ao caso concreto, modelada pelo princípio da proporcionalidade e tendo como meta a prevenção estratégica de danos ambientais com enfoque proativo, visando à implementação dos princípios e objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente[77] recepcionados pela Constituição Federal.

---

73 CRUZ, Ana. **A compensação ambiental...**, op. cit., p. 279-285; PINHO, Hortênsia Gomes. **Indenização de passivo ambiental através de criação de fundação ambientalista. Estudo de Caso, experiência inovadora.** In: Congresso Nacional do Ministério Público, 13., 2001, Recife. *Anais*.... Recife, 2001. p. 263-267.

74 STEIGLEDER, Annellise. **Responsabilidade civil ...**, op. cit. p. 248; LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual...**, op. cit. p. 216; SILVA, Danny. **Dano ambiental e...**, op. cit., p. 214; FERREIRA, Heline. **Compensação ecológica:...**, op. cit., p. 61.

75 A inspiração dessa nomenclatura surge da tipicidade conglobante de autoria de Zaffaroni que consiste "[...] na averiguação da proibição através da indagação do alcance proibitivo da norma, não considerado isoladamente, e sim conglobada na ordem normativa". O autor argentino chama a atenção da lógica elementar, de não proibir ou afrontar o que o direito visa fomentar referindo-se a um corretivo da tipicidade penal legal. O estímulo à criação da nomenclatura é, no sentido da compensação ambiental conglobante, fomentar o objetivo-essência da norma ambiental, não se restringindo à literalidade legalista da noção tradicional de reparação do dano. ZAFFARONI, Eugênio Raul; PEIRANGELI, Henrique José. **Manual de Direito Penal brasileiro.** 2. ed. São Paulo: RT, 1999. p. 458-459.

76 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da língua portuguesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986. p. 453.

77 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.** Brasília-DF, DOU de 2 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 27 jan. 2016.

A compensação ambiental conglobante materializa a prevenção no seio do ressarcimento do dano. A doutrina se encarregou de demonstrar, de forma pujante e incontestável, a importância da prevenção como vetor mais importante do Direito Ambiental[78], seja porque o meio ambiente é, a rigor, irrecuperável, devido à identidade e ao valor existencial intrínseco dos elementos naturais e (ou) culturais, seja por conta do déficit científico acerca do funcionamento dos sistemas naturais, o que torna arriscada a manipulação humana para a reposição natural, que é sempre morosa, difícil, recorrentemente impossível e invariavelmente cara. Tudo e todos recomendam a prevenção, inclusive o comando constitucional, que impõe o dever genérico de não degradar[79], embora o déficit de execução seja acintoso no sistema de gestão dos problemas socioambientais, em todos os níveis da ação governamental.[80] O Direito Ambiental é alcançado por esse espectro de inefetividade, atribuindo-se o déficit de implementação à deficiência do funcionamento dos mecanismos de resposta do Direito Ambiental ante a complexidade dos danos ambientais.[81]

A reparação do dano por equivalente, através da compensação ambiental conglobante, foge da representação essencialmente *"restauracionista"*, porquanto, como sustentado, é insuficiente para reparação integral do dano ambiental. Além disso, possui diminuta contribuição para as virtualidades preventivas da responsabilidade civil ambiental. A compensação ambiental conglobante é uma modalidade de reparação flexível, que tem como pano de fundo a percepção da causa da crise ambiental. Não é uma panaceia, não resolve a crise ambiental, mas detém um enfoque promissor, preventivo, proativo e estratégico que permite o reenquadramento necessário da reparação do dano ambiental, avivando oportunidades pouco exploradas do potencial preventivo do direito ambiental.

A compensação ambiental conglobante não deixa, entretanto, na sombra a reparação do dano-consequência, pois não se descuida do prejuízo concreto ensejado ao meio ambiente. Essa modalidade de reparação é assacada depois de verificada a impossibilidade total ou parcial da reposição natural, através de

---

78 MACHADO, Paulo. **Direito ambiental brasileiro...**, op. cit., p. 73-74; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental: parte geral.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 2.003-2.004; LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 62-75.

79 BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira.** In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007. p. 69.

80 VIEIRA, Paulo Freire. 'Apresentação'. In: LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiente sociedade de risco.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 12.

81 LEITE, José; AYALA, Patryck. **Direito ambiental na...**, op. cit. p. 2. No sentido do déficit da efetividade do Direito Ambiental, ver: BORGES, Roxana Cardoso. **Direito ambiental e teoria no final do século XX.** In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana (Org.). **O novo em direito ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 18; SENDIM, José de Souza Cunhal. Responsabilidade civil por danos ecológicos. *Cadernos CEDOUA,* Coimbra, p. 9-71, jun./2002, p. 15-16. Esse autor acentua o déficit da execução ligada às políticas de comando e controle, vislumbrando a responsabilidade civil como um caminho de solução desse problema.

restauração ecológica ou cultural e da reparação por equivalente, na modalidade compensação ecológica. Assim, nessa fase, não há lugar para observações do tipo: *necessário priorizar a reconstituição de bem ambiental lesionado concretamente,* porquanto tal possibilidade foi esgotada na apreciação das modalidades de reparação precedentes.[82]

Vale assim fixar o conceito final de compensação ambiental *stricto sensu* ou conglobante: forma de reparação de danos ambientais por equivalente, subsidiária ou complementar à reposição natural[83], visa à proteção do meio ambiente, através das ações preventivas e estratégicas de preservação ou conservação, fiscalização, fomento à cidadania ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

A primeira ideia que emerge para a reparação por equivalente, através da prevenção, é a preservação ou conservação de áreas especialmente protegidas. Propõe-se a criação de unidades de conservação, na modalidade de uso sustentável, com gestão negociada contratual. O raciocínio subsequente, ao nos defrontarmos com a arquitetura e os mecanismos de prevenção, é a de que é necessário reforçar a fiscalização para conter a "onda" de danos ambientais. Assim, eventualmente, a reparação por equivalente, através da compensação ambiental conglobante, de forma emergencial, agindo como *bombeiro*, poderá suprir tais carências, bem como proceder o pagamento de perícias, tratando-se de investimento instrumental estratégico que permitirá o incremento à prevenção e à repressão.

O passo seguinte da reflexão preventiva é o fomento à cidadania ambiental porque o binômio fiscalizar-punir está fadado ao insucesso. Os danos ambientais são pulverizados, sendo impossível manter fiscais em todos os lugares, todo o tempo. A cidadania ambiental, com protagonismo comunitário na proteção do bem difuso ambiental, com o exercício radical da participação nos processos políticos e o resgate do espaço público, é a força motriz que pode conduzir às mudanças paradigmáticas do enfrentamento da crise ambiental. Só se gerará uma nova racionalidade ambiental fulcrada na ética ambiental se os valores ambientais se transmutarem em sentimentos profundos coletivos da sociedade.

---

82 Excepcionalizada restauração ecológica no dano ecológico puro, em função da impossibilidade técnica ou da desproporcionalidade, sustenta-se que a primeira avaliação recaia sobre a possibilidade e conveniência de aplicação da compensação ecológica, desde que essa modalidade possa potencializar o êxito da restauração ecológica parcial *in situ e in natura*, a exemplo de corredores ecológicos, bem como em função do elevado passivo ambiental de áreas degradadas, de autoria ignorada ou provocadas por poluidor insolvente. As ponderações, análises e deliberações da compensação ambiental conglobante partem desse pressuposto.

83 MONTENEGRO, Antônio Lindbergh C. **Ressarcimento de danos.** 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005. p. 113.

As ações preventivas devem ter um direcionamento de oposição ao crescimento econômico ilimitado e à gestão socioambiental destrutiva dos ecossistemas, com enfoque no planejamento participativo e nas estratégias plurais de intervenção, através do desenvolvimento sustentável, que engloba a preservação ou conservação, a fiscalização e a cidadania ambiental.

O desenvolvimento sustentável busca, em essência, a harmonia entre o econômico, o social e o ambiental, sendo sua meta a cidadania plena, com efetivo exercício dos direitos de primeira, segunda, terceira e quarta gerações, por toda a família humana no planeta. Apesar de ser uma ideia simples, a sua operacionalização é difícil porque, de uma forma geral, a matriz da sustentabilidade fundamenta-se em uma crítica ampla da civilização capitalista ocidental e reprova o mito do progresso, o primado da razão instrumental, o fetiche consumista, a idolatria científica e o descentramento do homem e da vida da agenda de prioridades sociais.[84]

Através da reparação por equivalente na modalidade compensação ambiental conglobante, o direito ambiental passa a ser um instrumento estratégico de fomento ao desenvolvimento sustentável. A proposta de compensação ambiental conglobante deverá ter, como indicativos, os pilares do desenvolvimento sustentável, que sistematizamos a partir das declarações de *Estocolomo 72*, *Rio 92* e *Joanesburgo 2002* com seu Plano de Implementação e da doutrina de Ignacy Sachs, Fritjof Capra, Celso Furtado, Amartay Sen e Hermam Benjamin, que se constituem, na verdade, em consenso coletivo. Os pilares do desenvolvimento sustentável, listados com a função norteadora de aplicação da compensação ambiental conglobante, são:

- Educação ambiental transformadora
- Direito à informação ambiental
- Participação e democratização dos processos decisórios
- Fortalecimento da sociedade civil organizada
- Agenda 21 local
- Consumo sustentável
- Produção sustentável
- Tecnologia a favor do meio ambiente
- Energia alternativa
- Controle do crescimento populacional
- Alcance do patamar razoável de homogeneidade social
- Respeito à capacidade de autodepuração dos ecossistemas

84 LEFF, Enrique. **Saber ambiental...**, op. cit., p. 346-347.

Os pilares mencionados não exaurem a necessidade de implementação do desenvolvimento sustentável, ficando de fora, por exemplo, a reforma agrária, o comércio internacional justo, a transferência de tecnologia Norte-Sul, porque se presume difícil à contribuição para consecução através da responsabilidade civil ambiental.

Sustenta-se, portanto, que a compensação ambiental conglobante, com seu viés preventivo estratégico, seja um farol a iluminar alternativas com enfoque preventivo-proativo, a serem ajustadas às especificidades de cada contexto socioambiental. Os doze pilares do desenvolvimento sustentável complementam as soluções tradicionais, que se têm mostrado insuficientes para o enfrentamento da hipercomplexidade da crise ambiental. As soluções alternativas selecionadas para compensação ambiental conglobante – cientes da dimensão do incerto e do controvertido e afastando-se das crenças supostamente indiscutíveis que ofertam falsas seguranças do superado paradigma mecanicista – possuem um desenho de medida compensatória que não tem a pretensão de ser única, melhor, absoluta, incontroversa ou indiscutível solução, mas intervenções que possibilitam o fortalecimento da prevenção, atuando na causa da crise ambiental.

As possibilidades são variadas, conforme seguem elencadas abaixo algumas hipóteses de compensação ambiental conglobante:

1) Criação de unidade de conservação (áreas protegidas).

2) Manutenção de unidade de conservação (áreas protegidas).

3) Programas de Educação Ambiental e Cidadania Ecológica.

4) Implementação da Agenda 21.

5) Capacitação de agentes de fiscalização e (ou) policiais.

6) Aquisição de equipamentos para os órgãos de fiscalização ambiental.

7) Custeio de publicações ambientais.

8) Campanhas ambientais na mídia (TV, Rádio, Jornal).

9) Medidas de fortalecimento do Terceiro Setor – ONGs Ambientais.

10) Apoio a projetos ambientais já existentes.

11) Financiamento de projetos ambientais.

12) Doações de acervos bibliográficos a escolas.

13) Pagamento de perícias.

14) Custeio de pesquisas científicas ambientais de interesses locais.

15) Restauração de bens históricos e culturais.

16) Fomento à prevenção de poluição através da metodologia produção mais limpa.

17) Fomento à prevenção da poluição através da metodologia do sistema de gestão ambiental SGA baseado na ISO 1401.

18) Projeto de resgate da memória história e cultural.

19) Arranjos produtivos socioambientais.

20) Curso de formação pedagógico-ambiental de professores municipais e estaduais.

21) Realização de eventos, seminários e congressos.

22) Apoio a projetos lúdicos ou artísticos de divulgação dos valores ambientais.

23) Curso de formação de lideranças ambientais.

24) Medidas de estímulo ao consumo sustentável.

25) Apoio a cooperativas de reciclagem.

26) Registro e mapeamento georreferenciado do município ou região.

27) Incentivo e difusão do uso do conhecimento tradicional.

28) Inventário da biodiversidade local.

29) Medidas de proteção a espécies em perigo de extinção.

30) Implementação do estímulo ao saneamento ecológico ou tradicional para a defesa de recurso hídrico específico.

31) Doação de equipamentos para universidades.

32) Restauração de bens dos patrimônios artificiais degradados.

33) Doação de laboratório de análise de emissão atmosférica.

34) Execução de projeto de levantamento das áreas degradadas da região com indicação de medidas de restauração natural.

3.44 Indenização Pecuniária - o caráter excepcional e subsidiário da Indenização Pecuniária

A indenização pecuniária corresponde ao ressarcimento do dano mediante o pagamento de certa quantia em dinheiro.[85] Na linguagem forense, a expressão indenização é usada como sinônimo da ideia geral de reparação, que engloba todas as modalidades de ressarcimento do prejuízo e também como referência à tutela genérica de **perdas e danos**. Neste trabalho, a indenização pecuniária equivale a esse instituto, autônomo e distinto das demais formas de reparação, sendo uma espécie do gênero reparação do dano.

85 MONTENEGRO, Antônio Lindbergh C. **Ressarcimento de danos.** 8. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 217.

A indenização pecuniária é um remédio subsidiário e excepcional às medidas de reposição natural e compensatórias, na reparação do dano ambiental coletivo. A reparação do dano ambiental, através da modalidade de indenização pecuniária, não guarda mistério, porquanto se reduz à conversão do prejuízo em valores monetários a serem depositados na conta corrente de um fundo especial de reparação de direitos difusos lesados, federal ou estadual, consoante previsão do art. 13 da Lei nº 7.347/85.

A "missão quase impossível" que incide sobre a indenização, bem como nas demais formas de reparação do dano (à exceção da restauração ecológica ou cultural) é a valoração econômica dos danos ambientais. Observa Catalá: "... trata-se de avaliar o inavaliável" [86], o que se impõe por razões filosóficas, políticas, econômicas, históricas e pragmáticas. A valoração econômica do dano ambiental é uma ferramenta indispensável para a gestão eficiente do meio ambiente.[87] Pontua a autora que a indenização pecuniária é uma reparação simbólica, inadaptável, por definição, ao sistema de responsabilidade por danos ao meio ambiente. Contudo, é imperioso superar as dificuldades e proceder à avaliação econômica, sob pena de os danos ambientais não encontrarem solução jurídica, e o direito não assumir o seu papel de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente.[88]

Com o novo regime geral de execução de obrigação de fazer, estabelecido pelo art. 84 do Código de Defesa do Consumidor e pelos arts. 497 a 500 do Novo Código de Processo Civil, a indenização pecuniária por perdas e danos, como tutela genérica, será sempre a **última opção**, quando não for possível a aplicação das medidas de tutela específica; (corresponde à reposição natural com restauração ecológica ou cultural) e às medidas de reparação por equivalente ou medidas compensatórias (que se apresentam como compensação ecológica e compensação ambiental conglobante).[89] Assim, a indenização pecuniária é única e exclusivamente subsidiária. É modalidade de reparação utilizada em **última instância,** quando esgotadas todas as possibilidades de implementação da reposição natural e da reparação por equivalente.

---

86 CATALÁ, Lucía Gomis. **Responsabilidad por daños al medio ambiente.** Pamplona: Editorial Aranzadi, 1998. p. 266.

87 Id., loc. cit.

88 Id., ibid., p. 265-266.

89 O tema foi detidamente abordado na Parte II, no Capítulo que trata das Medidas Compensatórias – item da Obrigatoriedade da compensação ambiental no ordenamento jurídico brasileiro. PINHO, Hortênsia. **Prevenção e Reparação de Danos Ambientais. As Medidas de Reposição Natural, Compensatórias e Preventivas e a Indenização Pecuniária.** Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

3.45 Conclusão

A responsabilidade civil ambiental atua na retaguarda, quando os mecanismos preventivos administrativos falham. O instituto, entretanto, deve deter uma função preventiva primordial e atuar na subsidiariedade preventiva, confrontando as causas estruturais da crise ambiental, num horizonte proativo e não simplesmente remedial. A defesa do meio ambiente é tarefa hercúlea, exigindo, da responsabilidade civil ambiental, um horizonte antirreducionista da reparação do dano. É necessário agregar ao sistema ressarcidor uma potencialidade comunicativa e reparadora dos valores sociais. A responsabilidade civil ambiental, informada pelos princípios da prevenção, precaução e desenvolvimento sustentável, tem funções preventivas novas, que vão além da prevenção dissuasória, para incorporar a prevenção direta, a prevenção estratégica, que visa a fomentar os valores sociais necessários para o envolvimento sinérgico da sociedade civil organizada no enfrentamento da crise ambiental, através de ações de estimulo à cidadania e ao desenvolvimento sustentável. **A função da responsabilidade civil ambiental é a reparação curativa e preventiva (dissuasória, direta e estratégica) dos danos ambientais.**

O princípio constitucional da reparação integral do dano exige a não compactuação com danos residuais ou remanescentes irrecuperáveis. A irreversibilidade do dano é técnica/biológica, não jurídica! O art. 84 do CDC e os arts. 497 a 500 do Novo Código de Processo Civil ofertam a solução. Impõe-se a aplicação das medidas compensatórias como forma de tutela específica por equivalente não pecuniário, substitutivo ou complementar à reposição natural, através de ações preventivas e estratégicas de preservação, conservação, fiscalização, fomento à cidadania ambiental e ao desenvolvimento sustentável, contribuindo para implementação dos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente e o enfrentamento da crise ambiental global, que é a crise do nosso tempo.

Referências

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **Reserva particular do patrimônio Natural: considerações acerca da possibilidade de sua instituição em áreas públicas e importância como medida de compensação por danos causados ao meio ambiente**. Revista de direito ambiental. São Paulo, RT, v. 18, p. 198-212, abr./jun. 2000.

ANDRADE, Felipe Augusto Vieira; GULIN, Maria Aparecida Alves. **Tese: perícia ambiental multidisciplinar**. In: 1º Congresso do Meio Ambiente do Ministério Público de São Paulo. Revista de Direito Ambiental, v. 8. p. 254, out./dez. 1997.

_____. **Perícia multidisciplinar no direito ambiental**. In: FREITAS, Vladimir Passos (Org.). Direito Ambiental em Evolução. Curitiba: Juruá, 1998. p. 91-102.

_____. **A compensação como forma de reparação por danos causados ao meio ambiente**. In: PENTEADO, Jaques de Camargo (Coord.). Justiça penal 6. São Paulo: RT, 1999.

ANDRADE, Tales de. **Inovação tecnológica e meio ambiente, a construção de novos enfoques**. Revista Ambiente e Sociedade, São Paulo, UNICMP-NEPAN, ano 1, v. 2, jan./jun. 2004.

BECHARA, Érica. **Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na lei 9.985/2000**. São Paulo, 2007. Tese (doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Barcelona: ed. Paidós, 1998.

BENJAMIN, Antônio Hermam. **A função ambiental**. In: BENJAMIM, Antônio Hermam (Org.). Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão. São Paulo: RT, 1993. p. 09-82.

_____. **Responsabilidade civil pelo dano ambiental**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 5-52, jan./mar. 1998.

_____. **Introdução à lei do sistema nacional de unidades de conservação**. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Direito Ambiental das áreas protegidas. São Paulo: Forense Universitária, 2001. p. 276-316.

_____. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira**. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro**. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 12, p. 44- 62, out./dez. 1994.

BORGES, Roxana Cardoso. **Direito ambiental e teoria no final do século XX**. In: VARELLA, Marcelo Dias; BORGES, Roxana (Orgs.). O novo em direito ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CARVALHO, Délton Winter de. **O dano ambiental futuro: da assimilação dos riscos ecológicos pelo direito à formação dos vínculos jurídicos intergeracionais**, 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Vale do Rio dos Sinos. Rio Grande do Sul, 2006.

CATALÁ, Lucía Gomis. **Responsabilidad por daños al medio ambiente**. Pamplona: Editorial Aranzadi, 1998.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar. **O outro lado do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Milênio, 2002.

COSTA, José Augusto Fontoura (Org.). **Direito Ambiental Internacional**. Santos: Universitária Leopoldianum, 2001. p. 163-164.

CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. **A compensação ambiental diante de danos irreparáveis**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, ano 6, v. 21, p. 279-285, jan./mar. 2001.

CRUZ, Branca Martins da. **Princípios jurídicos e econômicos para avaliação do dano florestal**. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental, 3. 30 jun. 1999, São Paulo. Anais..: A proteção jurídica das florestas tropicais. São Paulo: IMESP, 1999. p. 115-124.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direito das obrigações**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Heline Sivini. **Compensação ecológica: um dos modos de reparação do dano ambiental**. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Orgs.). Aspectos processuais no direito ambiental. Rio de Janeiro: Forenser Universitária, 2003.

FIGUEIREDO, Celso José Purvin de. **Direito ambiental internacional e o controle e eliminação do uso do amianto no direito do trabalho**. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Orgs.). Direito Ambiental Internacional. Santos: Universitária Leopoldianum, 2001. p. 163-164.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GONZÁLEZ, Albert Ruda. **El daño ecológico puro: la responsabilidade civil por el deterioro del medio ambiente**. 2006. Tésis (Doctorado em Derecho) - Universidad de Girona, España, 2006. p. 540-544.

HOUAISS. **Dicionário de Sinônimo e antônimo da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003. p. 104.

JONES, Carol Adaire. **Avaliação da perda pública causada por danos aos recursos naturais**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 4, p. 17-40, out./dez. 1999.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004. (publicação)

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MADDALENA, Paolo. **Danno pubblico ambientale**. Dogana: Maggioli Editore, 1990.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. **A tutela do patrimônio cultural sob o enfoque o direito ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em Juízo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MELO, Raimundo Simão de. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente do trabalho e à saúde do trabalhador**. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 3. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Edis; ARTIGAS, Priscila Santos. **Compensação ambiental: questões controvertidas**. Revista de direito ambiental, v. 43, p. 102, jul./set. 2006.

MILARÉ, Edis; COIMBRA, José de Ávila Aguiar. **Antropocentrismo x Econcentrismo na ciência jurídica**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 36, out./dez. 2004.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

MONTENEGRO, Antônio Lindbergh C. **Ressarcimento de danos**. 8. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PENNA, Carlos Gabaglia. **O estado do planeta**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

PINHO, Hortênsia Gomes. **Indenização de passivo ambiental através de criação de fundação ambiental. Estudo de Caso, experiência inovadora**. In: Congresso Nacional do Ministério Público, 13, 2001, Recife. Anais..., p. 263-267.

_____. **Necessidade de aperfeiçoamento das compensações ambientais aplicadas pelo Ministério Público**. In: Congresso Nacional do Ministério Público, 15, 2003, Gramado. Anais..., p. 102-112.

_____. **Prevenção e Reparação de Danos Ambientais. As Medidas de Reposição Natural, Compensatórias e Preventivas e a Indenização Pecuniária**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2010.

PIZZARRO, Daniel Ramon. **Dano Moral**. Buenos Aires: Harmurrahi, 1996.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental** - Parte geral. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 339.

SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade civil por danos ecológicos: da reparação do dano através da restauração natural**. Coimbra: Coimbra, 1998.

_____. **Responsabilidade civil por danos ecológicos**. Cadernos CEDOUA, Coimbra, p. 9-71, jun. 2002.

SILVA, Danny Monteiro da. **Dano ambiental e sua reparação**. Curitiba: Juruá, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STJ. REsp 343.741/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, j. 04.06.2002, **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 30, p. 319, 2003.

TESSLER, Luciane Gonçalves. **Tutelas jurisdicionais do meio ambiente: tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

UNGER, Nancy Mangabeira. **Da foz à nascente: o recado do rio**. São Paulo: Cortez, 2001.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente: à luz do novo código civil**. Curitiba: Juruá, 2006.

VIEIRA, Paulo Freire. "Apresentação" In: LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiente sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

Atuação da Central de Apoio Técnico (CEAT) do Ministério Público do Estado da Bahia na Gestão Ambiental Municipal na Bacia do Rio São Francisco e orientações para seu aprimoramento, a partir das ações do Programa de Fiscalização Preventiva Integrada

Ana Carina Silva Pereira; Lara Lacerda; Lindiane Freire de Santana Lima.

3.46 Introdução

O Ministério Público do Estado da Bahia tem como um de seus eixos de atuação o fortalecimento dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, no âmbito de seu planejamento estratégico. Essa demanda foi inserida nas Operações de Fiscalização Preventiva Integrada (FPI), e conta com a participação ativa da Central de Apoio Técnico (CEAT) do Ministério Público do Estado da Bahia.

Os analistas técnicos da CEAT, dentre outras atividades, participam da FPI desde 2011 compondo as equipes técnicas que tratam da gestão ambiental, avaliando os Sistemas Municipais de Meio Ambiente. Essas equipes, em geral, entrevistam gestores públicos e/ou técnicos do Órgão Ambiental Municipal, aplicam o formulário denominado Diagnóstico do Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMUMA, coletam depoimentos e documentos, compilam dados e realizam análise documental, o que culmina na produção de um relatório final contendo o supracitado diagnóstico e as sugestões de medidas a serem adotadas pelos municípios para melhoria de sua gestão ambiental.

O presente artigo apresenta os principais problemas detectados nos municípios pela CEAT, desde 2011 até abril de 2015, quanto ao licenciamento e à fiscalização ambiental. Durante este período, a CEAT atuou nas equipes de gestão ambiental em 10 (dez) FPIs, as quais foram realizadas nas regiões de Santa de Maria da Vitória, Guanambi, Paulo Afonso, Ibotirama, Juazeiro, Paramirim, Irecê e Jacobina, contemplando ao total 72 municípios.

3.47 O Licenciamento Ambiental Municipal: problemas e orientações

Dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecidos na Lei n° 6.938/1981, estão o Licenciamento e a Fiscalização Ambientais, os quais serão tratados no presente artigo. Segundo Pereira (2012), o Licenciamento Ambiental ganha destaque na busca pela compatibilização entre os empreendimentos e o meio no qual eles se inserem. A Licença Ambiental é definida em detalhe pela Resolução Conama n° 237/1997 como:

> Licença Ambiental: ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente, estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (BRASIL, 1997, art. 1º).

O licenciamento ambiental é um instrumento preventivo que deve ser observado quando da construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, nos termos do art. 10 da Lei n° 6.938/1981. Portanto, o seu maior objetivo é que as intervenções antrópicas não venham colocar em risco a sustentabilidade ambiental. Assim, o licenciamento não se limita a um documento que defere ou não a instalação de determinado empreendimento, sendo um processo que se inicia com os estudos preparatórios para compreender a viabilidade do empreendimento, análise documental e de impacto e perpassa pela previsão de condicionantes, com vistas a prevenir os danos ambientais que determinada atividade pode gerar.

Objetivando estabelecer os procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental, o Conselho Nacional de Meio Ambiente – Conama editou a Resolução nº 237/1997. Na esteira da supracitada Resolução Conama, o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM editou a Resolução Cepram n° 4.327/2013, estabelecendo requisitos indispensáveis que devem ser obedecidos pelos municípios baianos para desenvolver a atividade de licenciamento, *in verbis:*

> Art. 4º - O Município para exercer as ações administrativas decorrentes da competência comum prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição da República deverá instituir o seu

> Sistema Municipal de Meio Ambiente por meio de órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente, nos termos da Lei Complementar nº 140/2011, sem prejuízo dos órgãos e entidades setoriais, igualmente responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e com participação de sua coletividade, 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.

Nesse contexto, o papel desempenhado pelos técnicos da CEAT nos trabalhos da FPI foi principalmente o de analisar, do ponto de vista técnico, o *modis operandi* do licenciamento e da fiscalização ambiental de cada município.

Dos 72 municípios visitados durante as FPIs, 37 não estavam realizando licenciamento ambiental no momento em que ocorreu a visita. Destes, dezessete nunca licenciaram, treze já licenciaram em algum momento e em sete municípios não há informação sobre a emissão de licenças anteriores à visita. A equipe técnica da CEAT considerou como satisfatório o desenvolvimento do licenciamento ambiental pelos municípios quando os seguintes aspectos estavam presentes: existência de legislação que disciplinava o licenciamento; presença de estrutura técnica e administrativa; conselho de meio ambiente ativo e participativo; e formação de processos administrativos de licenciamento de forma padronizada, com a exigência de estudos técnicos pertinentes ao empreendimento a ser licenciado, produzindo por consequência pareceres técnicos e jurídicos que fundamentavam a concessão ou não da licença solicitada. As análises realizadas pela CEAT revelaram que, com algumas poucas exceções, os municípios visitados compartilham dos mesmos problemas, desde deficiências na legislação ambiental municipal até problemas técnico-estruturais, o que representa entraves comprometedores da qualidade do licenciamento ambiental municipal e que implica risco à proteção do meio ambiente.

No que se refere à existência de Legislação Ambiental própria e coerente com as necessidades de cada município, foi observado que 87,5% dos municípios possuem Códigos Ambientais, mas muitas destas leis carecem de regulamentação, ou não preveem modalidades de licença ambiental que estão sendo emitidas pelo município ou apresentam questões que, conforme afirmado anteriormente, não refletem a realidade do município ou mesmo da região. Um exemplo emblemático encontrado pela CEAT durante os trabalhos na FPI na região de Paulo Afonso foi a existência de previsão de proibição de corte de árvores da espécie *Araucaria angustifolia,* popularmente conhecidas como araucárias, no Código Ambiental de um dos municípios visitados, quando se sabe que a araucária é espécie endêmica da região sul do Brasil. Assim, fica evidenciado que há diplomas legais municipais que são cópias de leis de outros locais, inclusive de outros estados brasileiros, como o caso citado, o que revela um descaso por parte dos gestores municipais.

Outro problema detectado foi que dos municípios que apresentaram seus Códigos Ambientais e estavam licenciando, oito emitiam modalidades de licenças ambientais que não estavam previstas em sua legislação. Este problema foi encontrado em alguns municípios que concediam licenças simplificadas, sendo que sua legislação apenas previa a emissão de licença prévia, de implantação e de operação, por exemplo. Numa situação semelhante, verificou-se que um município estava realizando o licenciamento sem que este instrumento estivesse previsto em sua legislação, o que demonstra uma ineficiência dos municípios no desenvolvimento do embasamento legal pertinente à gestão ambiental.

No entendimento desta CEAT, uma questão que representa um verdadeiro entrave para o desenvolvimento das atividades inerentes ao processo de licenciamento nos municípios é a inexistência de uma equipe técnica interdisciplinar, formada por servidores efetivos e de formação superior em áreas do conhecimento afetas aos empreendimentos que mais demandam licenças ambientais. Apenas três municípios apresentaram equipe técnica que atendiam efetivamente as demandas do município. O papel dessa equipe técnica é fundamental no processo de licenciamento, pois deverá analisar os possíveis impactos no meio ambiente dos empreendimentos e propor medidas para que estes impactos não ocorram ou sejam minimizados. O grande produto da equipe técnica no licenciamento são os pareceres técnicos, os quais fundamentam a liberação ou não da licença ambiental e seus condicionantes, e que contêm uma análise dos estudos técnicos ambientais apresentados pelo empreendedor referentes às características do empreendimento, incluindo aí os possíveis impactos decorrentes de sua implantação e operação.

Assim, a análise da forma através da qual os empreendimentos pretendem interagir com o meio se apresenta como uma condição necessária à concessão das licenças ambientais. Essa análise deve abordar fundamentalmente a condição tecnológica e a compatibilidade das tipologias em relação às condições ambientais do local de implantação. Trata-se da análise de viabilidade ambiental dos empreendimentos, cuja apreciação, no decorrer do processo de licenciamento, deve conter os seguintes aspectos:

> [...]
> a) a pertinência e compatibilidade tecnológica, considerando os aspectos tecnológicos que constituem a concepção do empreendimento em questão e que se expressam nas potenciais demandas (insumos determinantes) e potenciais ações que podem causar alterações ambientais (geração de efluentes e resíduos, desmatamentos etc.)
> [...]
> b) a compatibilidade locacional, considerando as restrições e potencialidades ambientais e os usos sustentáveis previstos dos sistemas e recursos disponíveis [...]. (PEREIRA, 2012)

É primordial que a equipe técnica que se dedica ao licenciamento nos municípios seja capaz de analisar as interferências causadas pelos empreendimentos propostos no meio, materializando tal análise a partir dos pareceres técnicos. De forma a exemplificar tal conceito, infere-se que empreendimentos que demandem a supressão de vegetação necessitam ser analisados por profissionais capazes de avaliar impactos relacionados à fauna e à flora, decorrentes dessa intervenção.

Daí a importância de que o município, para exercer o licenciamento ambiental, esteja dotado de uma equipe técnica multidisciplinar, devida e suficientemente equipada para assegurar a efetiva tutela ambiental. A LC nº 140/2011, em seu art. 5º, parágrafo único, concilia a própria existência do órgão ambiental capacitado à presença de técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas.

O município tem a responsabilidade de reconhecer quais áreas de conhecimento são necessárias para satisfação de sua demanda e, consequentemente, quais profissionais são imprescindíveis para a composição do seu quadro funcional. Com uma equipe técnica adequada, os estudos ambientais apresentados pelo empreendedor ao órgão ambiental podem ser devidamente analisados. De fato, os estudos ambientais são realizados pelo empreendedor, mas incumbe ao Poder Público definir os parâmetros, exigências, termos de referência e demais definições para a elaboração destes estudos ambientais.

A maior parte dos municípios visitados carecia de equipes técnicas devidamente qualificadas, o que compromete o licenciamento, pois estudos técnicos necessários para avaliar a pertinência da implantação dos empreendimentos não foram solicitados e/ou avaliados. Como consequência, não eram emitidos pareceres técnicos, e a concessão de licenças ambientais era desenvolvida como uma atividade meramente burocrática e automática. Ademais, empreendimentos eram licenciados sem que os impactos decorrentes de suas atividades fossem avaliados e sem que as falhas técnicas no teor dos documentos/estudos técnicos ambientais, quando apresentados pelo empreendedor, fossem constatadas pelo órgão ambiental municipal.

Sobre esta questão, a equipe da CEAT observou que em alguns municípios havia, em estudos ambientais apresentados pelo empreendedor, conteúdos inadequados, pois, com frequência, não atendiam às exigências da legislação. Em um exemplo de licença ambiental analisada pela CEAT, constatou-se que a Resolução Conama n° 273/2000, que estabelece as diretrizes para o licenciamento de postos de combustíveis e serviços, não foi atendida em seu art. 5º. Esse fato deveria ser constatado pelo órgão ambiental municipal ao analisar os documentos entregues pelo empreendedor, manifestando-se sobre as falhas técnicas no teor dos documentos. Entretanto, nessa ocasião, sequer foi elaborado parecer técnico pelo órgão ambiental municipal.

Em relação aos estudos técnicos, incluindo planos, programas e projetos, que devem compor os processos de licenciamento, esses devem ser elaborados por profissionais habilitados do ponto de vista técnico, o que deve ser comprovado pela Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). A referida ART deve acompanhar os estudos supracitados e sua regularidade deve ser observada pelo órgão ambiental licenciador. Durante as FPIs, foi constatado que dos municípios que licenciavam, apenas doze comprovaram a existência de estudos técnicos nos processos de licenciamento, e destes, dez apresentaram ARTs acompanhando os estudos.

Quanto ao teor de licenças ambientais publicadas, a equipe técnica da CEAT verificou que em muitos casos foram estabelecidas condicionantes que não tinham conexão com os impactos relacionados ao empreendimento licenciado, ou condicionantes exigindo o cumprimento de leis. No entendimento desta CEAT, as condicionantes da licença ambiental devem estabelecer as condições para que o empreendimento funcione de forma a evitar, minimizar ou mitigar os impactos ambientais decorrentes de sua atividade. Tais condicionantes devem ser estabelecidas a partir de uma análise criteriosa dos estudos apresentados pelo empreendedor, além das visitas técnicas realizadas pelo órgão ambiental licenciador. Assim, não é adequado que uma condicionante indique que o empreendedor deve cumprir determinada lei, pois isto já é obrigação deste, independentemente da licença ambiental.

Outra questão identificada na análise de licenças ambientais emitidas pelos municípios se refere a condicionantes que não têm qualquer relação com os impactos gerados pela atividade licenciada. Um exemplo disso é o estabelecimento de condicionantes para ações de Educação Ambiental, exigindo ações insipientes que, em geral, obrigavam o empreendedor à simples doação de mudas, não indicando qualquer relação com a atividade impactante licenciada. O estabelecimento de condicionantes relativas à Educação Ambiental é interessante e deve ser aplicado. Entretanto, estas condicionantes devem ter relação com os impactos gerados pelo empreendimento, a fim de que funcionem de fato como Educação Ambiental, e devem incluir ações que possam ser monitoradas e cujos resultados possam ser mensurados durante e ao final do processo.

Ainda no que se refere às condicionantes, é importante ressaltar que, após a concessão da licença ambiental, o município deve acompanhar o cumprimento das condicionantes e fiscalizar empreendimento de forma geral. A materialização deste acompanhamento deve ocorrer com emissão de relatórios produzidos pela equipe técnica do município, o qual deve conter as medidas cabíveis caso haja descumprimento de condicionantes. A grande maioria dos municípios auditados durante as FPIs não realizou o monitoramento do cumprimento das condicionantes constantes nas licenças ambientais.

O licenciamento ambiental, conforme afirmado anteriormente, é um importante instrumento na gestão ambiental, o qual deve ser realizado de forma sistêmica. Assim, o processo de licenciamento deve ser realizado observando-se todo o arcabouço legal no âmbito federal, estadual e municipal. Sobre esta questão, é importante ressaltar que quando um processo de licenciamento se inicia, o órgão ambiental municipal deve observar se a atividade objeto do licenciamento pode ser desenvolvida no município e na área proposta. Assim, uma certidão de conformidade deve ser emitida pelo município atestando a viabilidade do empreendimento, considerando o ordenamento jurídico relativo ao uso e ocupação do solo.

Da mesma forma, quando a implantação do empreendimento demandar a supressão de vegetação, a avaliação de sua viabilidade e impactos deve ser realizada observando todos os critérios técnicos pertinentes. Nesse caso, estudos específicos devem ser apresentados pelo empreendedor, a exemplo de levantamento florístico, os quais devem ser avaliados por equipe técnica do município, se este possuir capacitação para tanto, incluindo visitas a campo, e emissão de parecer técnico o qual deverá fundamentar a autorização ou não para supressão da vegetação. Neste caso, a autorização para supressão deve fazer parte do processo de licenciamento ambiental, como condição *sine qua non* para a emissão ou não da licença ambiental solicitada. O mesmo se aplica à outorga para uso da água, ressaltando-se que é o órgão federal ou estadual quem emite esta autorização, e à anuência de gestores de unidades de conservação, caso o empreendimento afete direta ou indiretamente a unidade de conservação.

Uma outra questão, não menos importante, e que deve ser considerada pelos municípios durante o licenciamento ambiental é a participação social. Neste caso, a atuação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente deve ser garantida e estar prevista nas leis municipais de meio ambiente. Dos 72 municípios visitados, apenas 10% dos municípios apresentaram Conselhos ativos. Outro dado alarmante é que, dos municípios visitados, vinte e três emitiram licenças na ausência de Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo. No entendimento da CEAT, o Conselho ativo é aquele que se reúne periodicamente, o que pôde ser constatado observando-se as atas de reunião deles, e que de fato apreciam os processos de licenciamento desenvolvidos pelo município, intervindo neles de forma coerente. É necessário, portanto, destacar a importância de que os membros do conselho representem os segmentos sociais.

Apesar de todos os problemas detectados pela CEAT nos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, os quais são apresentados neste artigo, muitos municípios que estavam realizando o licenciamento de forma precária tinham a sua "capacidade técnica" para realizar tal atividade reconhecida oficialmente pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia - Sema. Este cenário revela um grave problema, pois os municípios em sua maioria não possuem, na prática, condições técnicas e estruturais para desenvolver as atividades de licenciamento ambiental, e o estado, por sua vez, não tem conseguido fornecer o suporte necessário aos municípios para que estes se capacitem. A realidade dos municípios contemplados pela FPI demonstra a falta de aparelhamento destes para realizar a gestão ambiental em seu território de forma satisfatória.

3.48 Fiscalização Ambiental

A CEAT verificou que 37% dos municípios inspecionados não realizavam Fiscalização Ambiental, importante instrumento de gestão, e dentre os que realizavam 85% não a desenvolviam adequadamente, ou seja, não emitiam relatórios de fiscalização, e/ou não possuíam equipe técnica para fiscalização, e/ou não possuíam previsão legal desse instrumento de gestão ambiental.

A fiscalização é um mecanismo que deve ser observado pelo município para cumprir com o seu dever de proteção ambiental, mediante uma atuação de forma continuada, permanente e rotineira para impedir efetivamente a ocorrência de novos danos. Assim, a presença do Poder Público inibe a ocorrência de infrações ambientais, devendo ser previstas na lei sanções a serem aplicadas quando da sua constatação.

Saliente-se que a Fiscalização é um ato privativo do estado decorrente do seu Poder de Polícia repressivo, o que salienta a responsabilidade do agente administrativo para exercê-la, exigindo-se, portanto, um agente capaz para a validade do respectivo ato administrativo. De tal forma que o agente capaz para a realização dos procedimentos de fiscalização é o servidor público concursado e investido no cargo de fiscalização, na medida em que a Fiscalização e o Licenciamento Ambiental se constituem uma função típica e também indelegável ao particular, decorrente do exercício do Poder de Polícia Estatal.

Dos municípios visitados, apenas três aplicavam sanções em decorrência das atividades de fiscalização e a grande maioria não destinava recursos provenientes de multas para o Fundo Municipal de Meio Ambiente. Vale salientar que o Fundo Municipal de Meio Ambiente é um dos instrumentos de gestão indispensável à Política Municipal de Meio Ambiente, uma vez que contribui para a estrutura econômico-financeira do Sismuma. O seu disciplinamento está intrinsecamente ligado aos instrumentos de licenciamento e da fiscalização ambiental, ao recepcionar as remunerações decorrentes da expedição de licenças e atos correlatos, como os valores das multas, termos de compromissos firmados pela administração ambiental, compensação ambiental e outros, para promover e custear as ações de caráter ambiental previstas em seu disciplinamento.

Dentre os principais problemas levantados dentre aqueles que desenvolviam Fiscalização ambiental, podem ser listados, não exaustivamente, os seguintes: ausência de equipe técnica capacitada para a realização da atividade; ausência de aparelhamento do órgão ambiental (como exemplo, tem-se um Secretário de Meio Ambiente que utilizava o veículo próprio para se dirigir aos locais fiscalizados); ausência de padronização dos procedimentos administrativos e, consequentemente, a inexistência de emissão de autos de infração; não elaboração de relatórios de fiscalização (muitas vezes, o órgão possuía máquina fotográfica, GPS, trena, impressora, mas esses equipamentos não eram utilizados nas inspeções técnicas e, muito menos, para registrá-las, ou seja, não eram comprováveis as vistorias técnicas); ausência de fiscalização no cumprimento dos condicionantes das licenças ambientais concedidas.

3.49 Conclusão

A avaliação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, em 72 municípios, durante as FPIs realizadas no período entre abril de 2011 a abril de 2015, revelou que esses Sistemas apresentam problemas principalmente em relação ao licenciamento e à fiscalização.

A atuação da CEAT não visa apenas à identificação dos problemas, mas também à apresentação de orientações para a melhoria na gestão ambiental municipal.

As principais orientações para a adequação do Licenciamento e da Fiscalização Ambiental são:

- Promoção de trâmite processual padronizado para o licenciamento e a fiscalização, dentro do Órgão Ambiental Municipal;
- Elaboração de termos de referência para orientar estudos ambientais, a serem realizados pelo empreendedor, por tipo de empreendimento;
- Exigência de Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos profissionais envolvidos nos estudos técnicos solicitados em todos os processos, especialmente observando a atribuição do profissional;
- Constituição de equipe técnica profissional de nível superior capaz de realizar as análises referentes à compatibilidade tecnológica e à compatibilidade locacional dos empreendimentos, por tipologia;
- Constituição de equipe técnica mínima e concursada para realizar a fiscalização ambiental;
- Realização de concurso público para formação de equipe técnica, de acordo com as potencialidades econômicas do município;
- Elaboração de pareceres técnicos que fundamentem a concessão ou não das licenças ambientais;
- Emissão de licenças ambientais apresentando condicionantes compatíveis com as atividades e/ou empreendimentos licenciados, incluindo o aspecto socioambiental;
- Adoção de planos de monitoramento do cumprimento das condicionantes das licenças ambientais;
- Destinação dos recursos oriundos das ações fiscalizatórias para o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Diante da urgência que se apresentam as questões ambientais nos dias atuais, os municípios devem assumir papel decisivo na gestão ambiental, por serem, teoricamente, conhecedores de sua realidade e demandas. Assim, o desenvolvimento das atividades inerentes à gestão ambiental deve ser realizado com responsabilidade, devidamente balizada na legislação e no conhecimento técnico-científico disponível nas diversas áreas do conhecimento relacionadas ao meio ambiente.

Referências

BAHIA. Resolução CEPRAM n. 4.327, de 31 de outubro de 2013. **Dispõe sobre as atividades de impacto local de competência dos Municípios, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov. br/arquivos/File/GAC/150514Resolucao4327ImpactoLocaLdosMunicipios.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

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: 30 set. 2015.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>. Acesso em: 30 set. 2015.

_____. Resolução CONAMA nº 273, de 29 de novembro de 2000. **Estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental de postos de combustíveis e serviços e dispõe sobre a prevenção e controle da poluição**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=271>. Acesso em: 30 set. 2015.

PEREIRA, Filipe Lima. **Análise da aplicação do licenciamento ambiental às estações de tratamento de esgoto: uma contribuição a partir de estudos de caso na bacia hidrográfica do Rio São Francisco**. Salvador, 2012. 185f.: il. color.

Diagnóstico da gestão ambiental municipal em 54 municípios baianos da bacia do São Francisco: orientações práticas ao licenciamento, fiscalização ambiental e legislação ambiental

Augusto Luciani Carvalho Braga, Caroline de Morais Pinheiro, Juliano Sousa Matos, Paulo Tarciso Cassa Louzada, Renata Teixeira Moraes Amaral, Samira Mahmud Kuwar e Tatiane Rafaele Sartor Vian

3.50 Introdução

A Política Nacional de Meio Ambiente, sancionada pela Lei n° 6.938/1981, conferiu à União, Estados, Distrito Federal e Municípios a incumbência de zelar e gerir seu patrimônio ambiental. Esta responsabilidade foi recepcionada pela CF de 1988, conforme preconizado em seus arts. 23 e 225. Assim, é pacífico o entendimento de que a proteção do meio ambiente em todas as suas dimensões é competência comum dos entes federativos (SOUZA, 2012).

A Lei n° 6.938/1981 criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama, que é formado pelo conjunto de órgãos e instituições dos diversos níveis do Poder Público incumbido da proteção do ambiente, o qual permitiu que os estados e municípios instituíssem, respectivamente, os seus Sistemas Estaduais e Municipais de Meio Ambiente.

Além disso, os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, enumerados no art. 9º da Lei n° 6.938/1981, também devem ser considerados como as obrigações estatais que buscam criar a estruturação de um sistema compatível para uma eficiente atuação do Poder Público na tutela ambiental (KHOURY *et al*., 2013).

Visando a regulamentar a competência comum entre os entes federados em matéria de proteção ambiental, bem como a regulamentação do art. 23 da Carta Magna, foi sancionada a LC n° 140/2011. Nela foram fixadas as condições de cooperação entre os entes federativos no desenvolvimento de sua competência comum em matéria de proteção ambiental.

Assim, levando em consideração a Lei nº 6.938/1981, a CF de 1988 e a LC nº 140/2011, o Sistema Municipal de Meio Ambiente deve ser entendido como uma unidade de planejamento e execução da administração pública local em matéria ambiental a qual precisa estar estruturada através da implementação dos requisitos mínimos legais, dentre eles, a edição da Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA), a estruturação do Órgão Ambiental Municipal (OAM) e o pleno funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA).

A partir deste panorama, o Ministério Público da Bahia (MPBA) tem buscado orientar os municípios no que concerne à adequação das legislações municipais; a estruturação administrativa e técnica das Secretarias Municipais de Meio Ambiente (SEMMAs); o desenvolvimento da atividade de fiscalização ambiental continuada; a adequação da ação de licenciamento ambiental à legislação vigente; o fortalecimento e funcionamento dos CMMAs, com especial ênfase à participação e o controle social na tomada de decisão da gestão ambiental local.

Fruto dessa atuação, na bacia do São Francisco, a partir de Convênio firmado com o Ministério do Meio Ambiente, nº 761644/2011, o Ministério Público da Bahia lançou o Edital de Licitação 02/2012, na modalidade Concorrência, do tipo Melhor Técnica, tendo a Floram Engenharia e Meio Ambiente Ltda como empresa selecionada para a realização dos serviços.

Os serviços contratados estavam segmentados em três etapas: (i) elaboração do relatório de diagnóstico da gestão ambiental municipal no que concerne ao licenciamento, fiscalização e educação ambiental; (ii) emissão de Parecer Técnico específico para cada um dos 54 municípios avaliados e; (iii) realização de cursos capacitação sobre licenciamento, fiscalização e educação ambiental voltados para os técnicos responsáveis pelo sistema municipal de meio ambiente.

Todas as atividades executadas passaram pelo crivo do MPBA através de diversas reuniões de alinhamento da equipe técnica da Floram, de modo a assegurar um alinhamento das ações a serem realizadas.

Diante do exposto, o presente artigo tem como objetivo apresentar o diagnóstico e elucidar algumas orientações práticas relacionadas à gestão ambiental municipal, incluindo as atividades de licenciamento e fiscalização ambiental de 54 municípios baianos inseridos na bacia do São Francisco, objeto de ações do MPBA nos últimos anos.

3.51 Metodologia

Os 54 municípios estudados foram selecionados pelo MPBA a partir de ações de fiscalização, sendo agrupados em cinco regiões: Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Guanambi, Irecê e Paulo Afonso (Quadro 6).

Quadro 6 - Municípios da bacia do rio São Francisco avaliados quanto à gestão ambiental

Regiões	Municípios
Barreiras	Angical, Baianópolis, Barra, Barreiras, Buritirama, Catolândia, Cotegipe, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Luís Eduardo Magalhães, Mansidão, Riachão das Neves, Santa Rita de Cássia, São Desidério, Tabocas do Brejo Velho e Wanderley
Bom Jesus da Lapa	Bom Jesus da Lapa, Carinhanha, Correntina, Ibotirama, Jaborandi, Muquém de São Francisco, Santa Maria da Vitória e São Félix do Coribe
Guanambi	Caetité, Candiba, Caturama, Érico Cardoso, Guanambi, Ibitiara, Macaúbas, Oliveira dos Brejinhos, Paramirim, Riacho de Santana, Rio de Contas e Rio do Pires
Irecê	Bonito, Brotas de Macaúbas, Gentio do Ouro, Irecê, Lapão, Morro do Chapéu, Seabra e Xique-Xique
Paulo Afonso	Abaré, Chorrochó, Curaçá, Glória, Jeremoabo, Macururé, Paulo Afonso, Pedro Alexandre, Rodelas e Santa Brígida

Fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente

Os serviços de diagnóstico da gestão ambiental municipal e respectivo parecer técnico foram segmentados nas etapas de visitas de campo para levantamento de dados primários, consolidação e análise técnicas das informações (Figuras 30 e 31).

Para os serviços de campo foram previstos dois tipos de intervenção. A primeira se deu através da aplicação de entrevistas aos respectivos atores de interesse, responsáveis pela gestão ambiental no município. Para os secretários de Meio Ambiente (ou técnico por este indicado) e aos conselheiros do Conselho Municipal de Meio Ambiente CMMA foram aplicados questionários abordando o licenciamento, fiscalização e educação ambiental.

Figuras 30 e 31 – Visita técnica para diagnóstico da gestão ambiental municipal na Secretaria de Meio Ambiente de Angical e ao Departamento de Meio Ambiente de Paulo Afonso.

Fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente

Para os secretários de Educação (ou técnico por ele indicado), professores, funcionários e alunos da rede pública municipal de ensino foram aplicados questionários apenas sobre educação ambiental, guardadas as especificidades de cada perfil de entrevistado. Cabe ressaltar que, no caso das escolas, foram escolhidas subjetivamente duas escolas municipais por município. Os alunos entrevistados foram estudantes do nível fundamental.

Como no presente artigo serão elaborados apenas os aspectos relativos à fiscalização e licenciamento ambiental, não serão abordadas as atividades envolvendo o diagnóstico da educação ambiental.

A segunda abordagem de campo concentrou-se na obtenção das evidências dos processos de licenciamento e fiscalização mediante consulta e obtenção de cópia dos cinco últimos processos conduzidos pelas SEMMAs e dos relatórios de fiscalização ambiental. Também foi realizado o registro da estrutura física, equipamentos, materiais e pessoal disponíveis no órgão ambiental.

Para emissão do Parecer Técnico, todas as informações foram analisadas e avaliadas quanto aos requisitos técnicos-legais de gestão ambiental à luz dos princípios da doutrina do direito ambiental brasileiro, além da avaliação da compatibilidade das legislações municipais de meio ambiente com as legislações norteadores em matéria ambiental, em especial a LC n° 140/2011, a Lei n° 6.938/1981, Lei n° 10.431/2006, Resolução Conama n° 237/1997 e a Resolução Cepram n° 4.327/2013. Para análise dos processos de licenciamento ambiental foram avaliados os cumprimentos dos requisitos legais no processo de emissão de licenças por parte dos municípios, de acordo com a Resolução Conama n° 237/1997. No que diz respeito às ações de fiscalização, foi avaliada a qualidade das operações de fiscalização ambiental através da análise técnica de autos de infração e demais atividades realizadas pela equipe de meio ambiente dos 54 municípios.

A partir da avaliação dos resultados levantados compatibilizado com as diretrizes e normas de referência, foram elencadas as orientações técnicas e recomendações para regulamentação e adequação dos Sistemas Municipais de Gestão Ambiental nos 54 municípios estudados.

Cabe ressaltar que, com base nos diagnósticos e respectivos pareceres técnicos, foram concebidos os cursos de capacitação junto às SEMMAs, consolidando, desta forma, o processo de qualificação da gestão ambiental municipal.

3.52 Situação acerca da Gestão Ambiental dos 54 municípios da Bacia do Rio São Francisco

Ao longo deste artigo serão apresentadas as impressões gerais obtidas a respeito do diagnóstico da gestão ambiental nos 54 municípios pesquisados. Logicamente, dados os objetivos e a limitação de espaço inerentes a um artigo científico, a análise adiante levou em consideração aqueles aspectos que foram recorrentes e transversais dentro do universo amostral pesquisado. O diagnóstico da Gestão Ambiental, acompanhado do respectivo Parecer Técnico por município, foi apresentado na forma de relatório para o MPBA.

3.52.1 Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA)

Ao analisar a existência da PMMA nos 54 municípios estudados, constatou-se que aproximadamente 80 % possuem PMMA ou Código Municipal de Meio Ambiente (Gráfico 22).

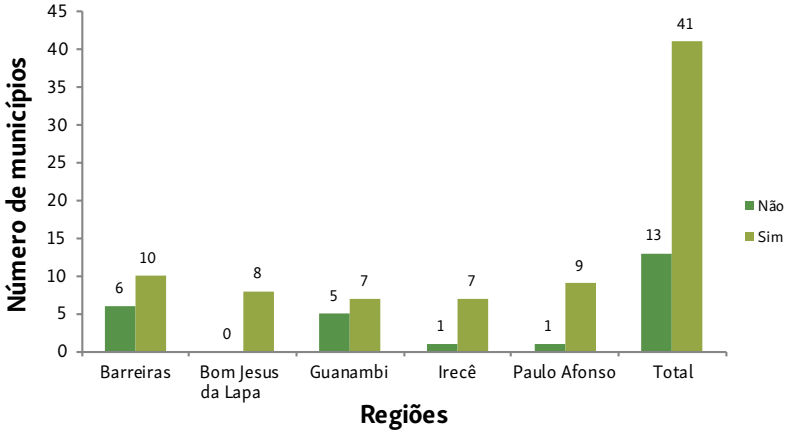
Embora sejam previstas algumas medidas de planejamento ambiental, não são detalhados as ações, os responsáveis e os prazos para sua implementação.

Houve casos, por exemplo, em áreas de preservação permanente (APP), em que, no caso das APP hídricas (que margeiam os recursos hídricos), os limites eram inclusive mais restritivos do que o da legislação federal. Porém, a definição de APP limitava-se muitas vezes apenas às APP hídricas, entrando em conflito com Lei Federal n° 12.651/2012.

No que concerne às áreas de proteção especial, embora estivessem previstas na PMMA da maioria dos municípios, a legislação pecava ao não definir claramente quais são estas áreas especiais e tão pouco relacioná-las à Lei Federal n° 9.985/2000, que recepcionou a matéria em tela no direito ambiental brasileiro.

Assim, acredita-se existem oportunidades de melhoria na legislação ambiental municipal no que tange a readequações na estrutura técnica e legislativa, considerando a observação das especificidades locais e sua receptividade pelas normas jurídicas de âmbito federal, inclusive com as resoluções dos órgãos colegiados com atribuição definida em matéria ambiental. Urge ainda a necessidade de edição das normas complementares para eficácia e aplicabilidade dos institutos, procedimentos e instrumentos previstos nas PMMA. Nos municípios que não possuem sua PMMA elaborada e/ou aprovada, deve-se esperar esforços do Legislativo e Executivo municipal no sentido de viabilizar sua consecução.

Gráfico 22 - Existência da Política Municipal de Meio Ambiente nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região

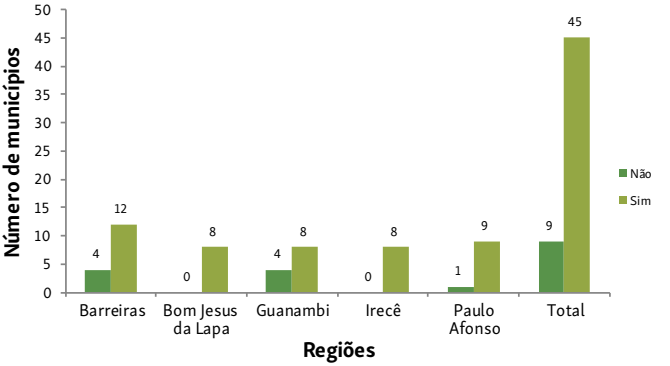


Fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente

3.52.2 Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)

Dentre os municípios estudados, foi observado que 87% deles possuem legislação de criação do CMMA (Gráfico 23). Os CMMAs foram criados através de decretos municipais; contudo, de forma geral, há carência de dispositivos complementares que disciplinem a autuação do Conselho, por exemplo, o Regimento Interno.

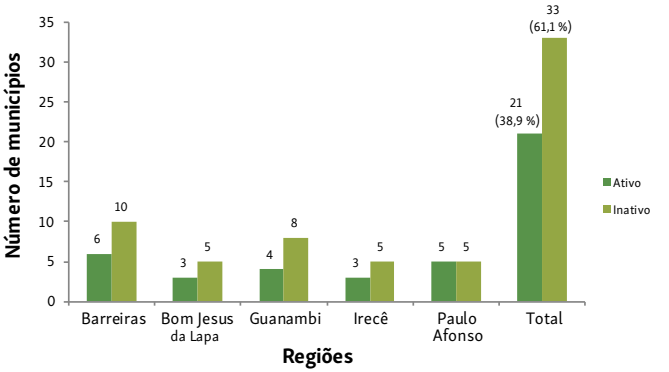
Gráfico 23 - Existência da lei de criação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região



Fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente.

Embora aproximadamente 90% dos 54 municípios tenham o CMMA, em 61% deles o órgão encontra-se inativo, ou seja, sem evidências e/ou Atas das reuniões ordinárias (Gráfico 24). Este panorama pode indicar a necessidade de maturação da gestão ambiental no município, em que pese a participação social no controle do meio ambiente.

Gráfico 24 - Situação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região



Fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente

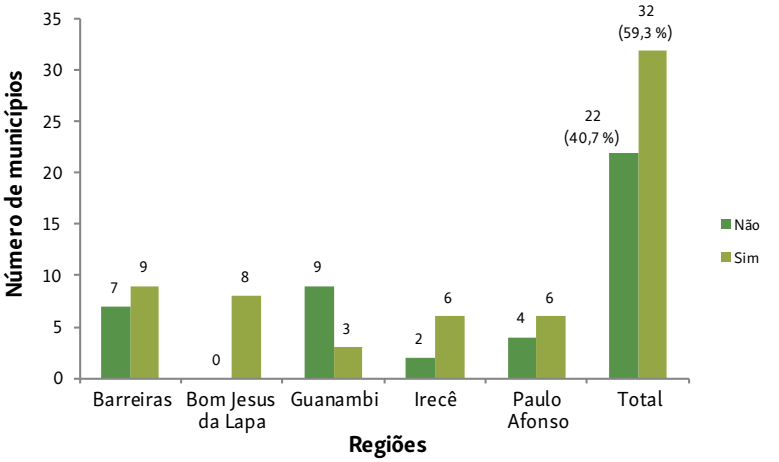
3.52.3 Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA)

Aproximadamente 60% dos municípios possuem lei que prevê a institucionalização do FMMA (Gráfico 25). Todavia, numa abordagem geral, a institucionalização dos fundos não disciplina aspectos como a autonomia financeira e administrativa do Fundo, tão pouco a destinação específica das suas fontes de recursos.

Segundo a maioria dos entrevistados nas SEMMAs, em muitos casos o FMMA foi institucionalizado, porém, na prática, ele não está ativo. Foi levantado ainda que nos FMMA ativos, seus recursos não são aplicados necessariamente em projetos voltados à proteção do meio ambiente.

Diante do exposto, os municípios carecem de regularizar a instituição e operação do FMMA, devendo-se prever dispositivos complementares para disciplinar a matéria na seara legislativa, tendo como referência as normas federais e estaduais.

Gráfico 25 - Existência da lei de criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região



Fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente

3.52.4 Licenciamento Ambiental

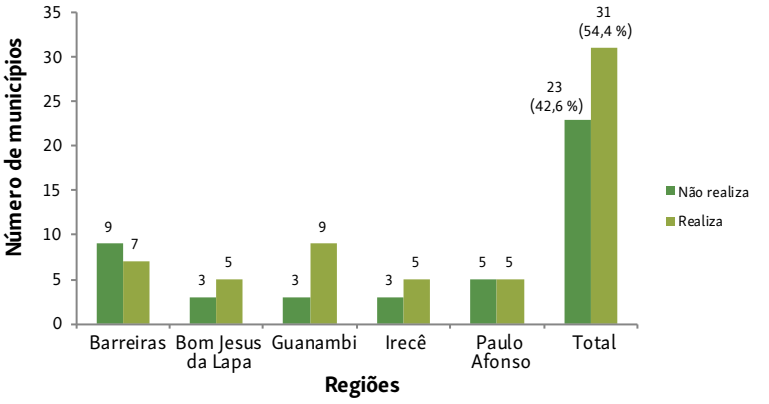
Nos municípios estudados, constatou-se que 54 % desenvolvem atividades de licenciamento ambiental (Gráfico 26). Contudo, a maioria das SEMMAs não dispõe das estruturas físicas e humanas para a condução do licenciamento ambiental. Citam-se, por exemplo, a ausência de equipe multidisciplinar, com profissionais com formação nas áreas correlatas às demandas ambientais do processo de licenciamento no município; capacitação técnica dos analistas ambientais; baixo número de analistas ambientais concursados; número insuficiente de equipamentos para vistoria de campo (GPS, *notebooks*, veículos adequados); estrutura física das SEMMAs inadequada; entre outros. Esta não conformidade estrutural, operacional e de pessoal levou o MPBA a interditar ou suspender os serviços de licenciamento ambiental das SEMMAs em parte dos municípios pesquisados até que as medidas corretivas fossem adotadas.

De forma geral, os estudos ambientais apresentados pelos empreendedores para a solicitação da licença ambiental atendem aos requisitos mínimos para subsidiar a decisão do órgão quanto à concessão da licença, principalmente pelo fato de a maior parte dos empreendimentos ser de impacto local e baixo potencial poluidor, o que reflete em estudos de menor complexidade quando comparado àqueles necessários aos empreendimentos e atividades de impacto regional.

Pode-se elucidar que, na maioria dos municípios, o processo de monitoramento após da concessão da licença ambiental é escasso. Não existem relatórios de vistoria ambiental, tão pouco relatórios de atendimento das condicionantes ambientais, o que evidencia a ausência do órgão ambiental após a emissão do ato administrativo da licença ambiental.

Houve, inclusive, suspensão da ação administrativa do licenciamento ambiental em um município até que fossem apresentadas as devidas comprovações da capacidade da equipe técnica da SEMMA para exercer essa competência.

Gráfico 26 - Licenciamento Ambiental nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região



fonte: Floram Engenharia e Meio Ambiente

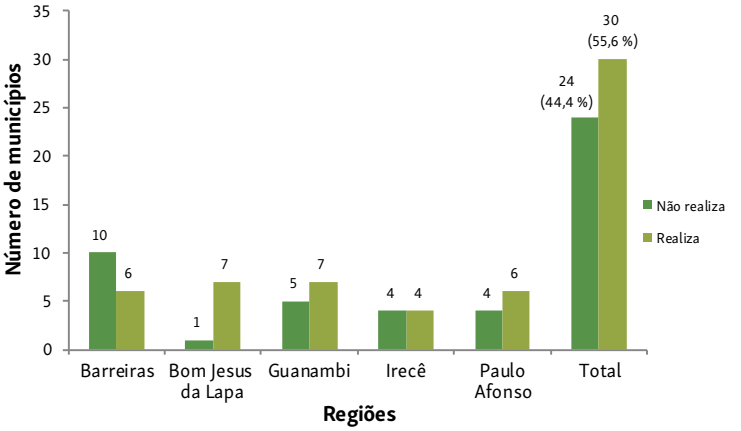
3.52.5 Fiscalização Ambiental

Para cumprir o seu dever de tutela ambiental, o município deve atuar na fiscalização ambiental, ainda que não realize o licenciamento ambiental, uma vez que a tutela administrativa do ambiente também contempla medidas corretivas e de inspeção.

Nos municípios avaliados, verificou-se que 44 % não realizam a fiscalização das atividades e empreendimentos utilizadores de recursos naturais (Gráfico 27).

Os problemas alegados pelos municípios para a ausência de fiscalização concentram-se na ausência de estrutura e pessoal. Além disto, também é perceptível a necessidade de melhoria na capacitação técnica dos fiscais e normatização dos procedimentos de fiscalização ambiental.

Gráfico 27 - Fiscalização Ambiental nos 54 Municípios da bacia do rio São Francisco por região



Fonte: Floram engenharia e meio ambiente

3.53 Orientações práticas para o Licenciamento e Fiscalização Ambientais

Conforme apresentado, a maioria dos municípios não tem cumprido adequadamente a sua responsabilidade para a gestão ambiental de qualidade. Portanto, urge a necessidade de que sejam adotadas medidas para a regularização dos serviços prestados pelos municípios na tutela ambiental.

Neste sentido, são apresentadas orientações e recomendações necessárias para a efetiva estruturação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, como parte do dever constitucional de proteção ambiental incumbido ao Poder Público municipal.

3.53.1 Licenciamento Ambiental

Conforme o art. 9 º da Lei nº 6.938/1981, o licenciamento ambiental é dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente pelo qual são analisadas as condições para a implantação, o desenvolvimento e a operação de empreendimentos que possam vir a causar dano ambiental, sendo os munícipes os maiores interessados na gestão qualificada dos recursos necessários à melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável (REIS, 2012).

A licença ambiental é concedida para que o empreendedor exerça suas atividades fins, desde que atenda aos condicionantes impostos pelo órgão licenciador. Para isso, o órgão deve observar as especificidades da atividade a ser licenciada, levando em consideração sua tipologia e porte, bem como as referências legais e elaboração dos termos de referência.

As licenças ambientais variam de acordo com o porte e complexidade do empreendimento, assim como seus estudos e condicionantes respectivos, abrangendo as diferentes fases do empreendimento, prévia, de implantação e de operação, ou, ainda, para empreendimentos de pequeno porte e baixa complexidade, a licença simplificada, e devem estar devidamente regulamentadas no âmbito municipal, de acordo com as diretrizes e normas federal e estadual.

3.53.1.1 Procedimentos para o Licenciamento Ambiental

Ao receber a documentação, o responsável pela abertura do processo deverá conferi-la, a fim de verificar sua adequação às exigências constantes em instrução normativa e termo de referência aplicáveis ao licenciamento da atividade ou empreendimento, efetuando a paginação sequencial, devidamente carimbada e rubricada, nos casos em que a documentação esteja completa. A boa qualidade da documentação é fundamental para o bom andamento do processo. Assim, na abertura do processo é importante alertar ao empreendedor quanto ao atendimento das exigências do processo e da documentação que está sendo protocolada.

Aberto o processo, este deverá ser remetido ao Gerente de Licenciamento, que indicará o técnico ou equipe técnica responsável pela análise do procedimento de licenciamento.

O técnico fará a análise devida e se manifestará sobre o pedido formulado. A ausência ou inadequação de documentos apresentados e necessários à análise do processo administrativo de licenciamento ou autorização ambiental não será razão suficiente para o seu imediato indeferimento, devendo ser notificado o empreendedor para que apresente os documentos faltantes ou substitua aqueles considerados inadequados em prazo razoável.

O empreendedor deverá atender à solicitação de esclarecimentos e complementações dentro do prazo estipulado pela secretaria; caso contrário, o processo de licenciamento ambiental será arquivado definitivamente.

Observados os procedimentos acima indicados, o órgão ambiental deve deferir ou indeferir o pedido de licença, após apreciação do CMMA.

É importante estar claro e explícito o roteiro a ser seguido no processo de licenciamento, desde o protocolo do pedido até a emissão da licença, ou seja, o fluxo do processo de licenciamento, tanto para os técnicos da SEMMA quanto para o solicitante da licença. Desta forma, evita-se a adoção de procedimentos protelatórios que comprometam a qualidade da licença emitida ou seu prazo de emissão.

3.53.1.2 Estudos ambientais

Os estudos ambientais são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida.

A Secretaria de Meio Ambiente, após verificar que a atividade é ou não potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Os estudos são definidos segundo o grau de complexidade da atividade e a significância dos impactos ambientais decorrentes de sua implantação e operação. A Secretaria deverá disponibilizar Termo de Referência estabelecendo o conteúdo mínimo e os procedimentos metodológicos para elaboração dos estudos ambientais requeridos para cada empreendimento, de acordo com suas especificidades. Embora possam ser utilizados termos de referência genéricos por atividade, é importante que conforme as especificidades de cada empreendimento sejam avaliadas por parte da secretaria se o Termo de Referência existente aplica-se, de fato, àquele empreendimento ou atividade. Caso contrário, deverá ser elaborado um novo Termo de Referência.

Os estudos necessários ao processo de licenciamento deverão ser realizados por profissionais legalmente habilitados, com o registro no competente conselho de classe e acompanhados das devidas Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), ou equivalente. Neste ponto, cabe destacar que eles devem ser realizados por equipe multidisciplinar experiente, lembrando que algumas profissões não possuem conselho de classe ou, ainda quando existentes, não detêm de procedimento administrativo para emissão de ARTs.

Os principais estudos ambientais utilizados nos licenciamentos na Bahia são:

a) Relatório de Caracterização do Empreendimento (RCE);

b) Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA);

c) Estudo de Médio Impacto;

d) Estudos para supressão de vegetação (Inventário Florestal, Plano de Desmatamento, Plano de Afugentamento de Fauna, Plano de Recomposição de Áreas Degradadas);

e) Plano Básico Ambiental (PBA) e Programas Ambientais.

Apesar de esses estudos serem normalmente utilizados no processo de licenciamento, outros poderão ser incluídos ou substituir estes mais comuns, com algumas vantagens sobre a profundidade dos estudos, bem como por ter abordagem mais específica dependendo da localização do empreendimento.

O Relatório Ambiental Simplificado (RAS) é muito utilizado em outros estados brasileiros para o licenciamento de empreendimentos de médio e pequeno portes. Ele equivale ao Estudo de Médio Impacto, que é utilizado no licenciamento a nível estadual na Bahia para empreendimentos de médio porte. Normalmente este estudo é realizado com um Termo de Referência mais flexível quanto aos temas abordados e profundidade dos estudos, aplicando principalmente para casos de empreendimentos urbanos.

3.53.1.3 Condicionantes e Medidas Mitigadoras

Condicionantes ambientais são exigências feitas ao longo do processo de licenciamento ambiental que visam à mitigação ou compensação dos impactos ambientais decorrentes de um determinado empreendimento ou atividade. A previsão legal dessas exigências encontra-se na Resolução CONAMA nº 237/1997, em seu art. 1º, II, norma que conceitua licença ambiental.

O órgão ambiental estabelece, por meio dos condicionantes, as condições, restrições e medidas de controle ambiental a serem obedecidas pelo empreendedor. O descumprimento desses condicionantes pode acarretar sanções diversas, entre as quais a cassação da licença e, consequentemente, a interrupção da operação da atividade ou empreendimento licenciado.

As ações de controle ambiental que visam à mitigação dos impactos resultantes da implantação de empreendimentos ou da execução de serviços de manutenção podem ser preventivas, corretivas ou compensatórias e adequadas à ocasião de desenvolvimento da obra, posterior à conclusão dela, até mesmo independentes dessas ocasiões. Poderão ainda ser contínuas ou periódicas, de acordo com o impacto ambiental objeto da ação de controle.

As medidas mitigadoras preventivas são aquelas efetivadas mediante o tratamento preventivo do impacto, ou seja, deverão impedir que ocorra o impacto ou, pelo menos, reduzir sua magnitude.

Já as medidas mitigadoras corretivas são caracterizadas como aquelas a serem aplicadas no tratamento de impactos que não puderam ser evitados e para aqueles cuja prevenção não era cabível, não foi realizada, ou não produziu um resultado completo.

As medidas mitigadoras compensatórias são cabíveis nos casos em que os impactos ambientais são irreversíveis. É uma ação que normalmente obedece a normas, condicionantes ou exigências legais.

Os condicionantes e medidas mitigadoras são estabelecidos de acordo com as especificidades de cada empreendimento, devendo ter clara vinculação com os impactos em relação aos quais devem ser fixados.

Adverte-se que o órgão ambiental deve atentar para não impor compensações incompatíveis com os impactos causados pelo empreendimento, apenas para suprir carências institucionais e operacionais de funcionamento.

As medidas mitigadoras constituem importantes ferramentas para a concepção do plano de gestão ambiental do empreendimento. Este plano deverá assegurar que a implantação e operação dele ocorram em conformidade com a legislação e outras diretrizes ambientais, minimizando os impactos adversos e maximizando os efeitos positivos a ele associados.

Dentre os programas relacionados à mitigação dos impactos decorrentes dos empreendimentos ou atividades, pode-se citar: Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, Programa de Monitoramento de Ruídos e Emissão de Material Particulado, Plano de Recuperação de Área Degradada, Programa de Gerenciamento de Riscos, Programa de Educação Ambiental, Programa de Comunicação Social, dentre outros que couber.

3.53.1.4 Termos de Referência

O Termo de Referência para elaboração dos estudos ambientais é uma ferramenta importante no processo de licenciamento ambiental, tanto para o órgão licenciador quanto para o empreendedor. Nele a SEMMA orienta, esclarece e detalha o que realmente precisa ser realizado no estudo ambiental, o roteiro de elaboração dos estudos e a organização e apresentação do relatório final. A melhor qualidade do Termo de Referência é importante para a elaboração de estudos ambientais mais consistentes e objetivos, resultando em redução do tempo de análise e, principalmente, minimizando as solicitações de informações complementares ou apresentação de informações desnecessárias.

É importante que a equipe da SEMMA envolvida no licenciamento produza termos de referência para as principais atividades licenciadas no município, para servir de modelo para elaboração dos estudos. Termos de referência elaborados para outros empreendimentos e disponíveis na internet podem ser consultados, mas é importante que a equipe responsável pela elaboração de um termo de referência seja composta por profissionais conhecedores dos diferentes temas abordados e da área de implantação do empreendimento.

3.53.1.5 Elaboração de manuais ou cartilhas

Normalmente, o licenciamento de pequenos empreendimentos sofre grande resistência de ser realizado devido aos custos envolvidos. Muito embora as taxas de licenciamento nestes casos possam ser reduzidas, a contratação de profissionais qualificados para dar andamento ao processo, para elaborar estudos ambientais ou para implementar os condicionantes definidos nas licenças podem gerar custos não suportáveis pelo pequeno negócio em questão. Sendo assim, estas atividades acabam por se manter à margem do processo de licenciamento por questões financeiras e não por falta de vontade do empreendedor.

A elaboração de existência de cartilhas com recomendações sobre os principais temas da conservação ambiental, numa linguagem acessível aos pequenos comerciantes e empreendedores do município, pode reduzir os custos de licenciamento, à medida que a SEMMA elabore manuais ou cartilhas com recomendações a serem seguidas pelo empreendedor. Podem envolver temas como supressão de vegetação, conservação de matas ciliares, recuperação de áreas degradadas, destinação de resíduos e efluentes, trato com o meio ambiente etc.

3.53.1.6 Pareceres técnicos para concessão de licenças ambientais

A equipe técnica responsável pela análise do processo do licenciamento deve emitir um parecer técnico apontando as principais informações observadas sobre o empreendimento a ser licenciado.

É imprescindível que o técnico descreva o empreendimento, de forma sucinta, mas com detalhes essenciais, inclusive quantitativos (área do terreno, área que sofrerá intervenção, número de unidades, capacidade de produção, etc.), que permitam verificar facilmente se a licença está sendo respeitada nas vistorias de fiscalização.

O técnico deve detalhar o empreendimento, indicando as fontes potenciais de danos ao meio ambiente. Para melhor caracterizar o potencial de impacto do empreendimento, deve ser mencionada sua classificação segundo o porte e potencial poluidor. Também deve ser especificado o potencial de impacto, tanto durante a implantação, como posteriormente, na fase de operação.

São exemplos de fontes potenciais de danos ambientais que devem ser mencionadas: intervenção na vegetação, execução de serviços de terraplenagem, geração de esgoto sanitário, geração de efluentes líquidos, emissão de material particulado e gases, geração de resíduos sólidos, armazenamento de produtos perigosos, geração de ruído.

Também devem ser descritas no parecer técnico as características da área do entorno do empreendimento, devendo informar a existência e distância de Unidades de Conservação. Caso o empreendimento esteja em zona de amortecimento de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral ou dentro dos limites de Área de Proteção Ambiental, deve ser informado no parecer se houve ou não anuência do gestor da Unidade de Conservação.

Ainda sobre as características das áreas do entorno do empreendimento a ser licenciado, o técnico deve mencionar também a existência de corpos hídricos no interior da área de intervenção, informando o nome e a largura da sua faixa marginal de proteção. Deve ser informado também se há outros tipos de área de preservação permanente dentro da área destinada à implantação do empreendimento, como topo de morro, encosta com inclinação superior a 45°, manguezal, restinga, costão rochoso, praia, área de dunas, vereda e outras especificadas pela Resolução Conama n° 303/2002.

Os técnicos também devem citar se o imóvel onde será implantado o empreendimento está situado em zona urbana, industrial, comercial, residencial, mista ou em zona rural. No caso de imóvel em zona rural, ou que era rural em 20/07/1989, deve ser informado se a área de Reserva Legal já foi averbada no Registro de Imóveis ou se já foi requerida ao Inema a aprovação da área.

Na elaboração do parecer técnico, a equipe técnica deve relacionar os impactos já mencionados na caracterização do empreendimento, descrevendo as medidas mitigadoras ou de controle previstas, com uma avaliação de sua eficácia.

Se houver geração de efluentes líquidos, no parecer técnico deve constar qual o corpo receptor desses efluentes. No caso de lançamento em rede pública, informar se é dotada de tratamento e em que nível; e no caso de lançamento em curso de água natural, incluir informações sobre a qualidade da água.

Ademais, os técnicos podem apresentar no parecer técnico constatações da vistoria realizada, licenças e anuências de outros órgãos que por ventura foram apresentadas, dentre outras informações relevantes.

Por fim, devem ser apresentadas no parecer técnico as razões pelas quais, na avaliação do analista, com base nas constatações de vistorias e nas informações apresentadas, a implantação do empreendimento pode ou não ser autorizada.

3.53.1.7 Monitoramento do Licenciamento Ambiental

O monitoramento do processo de licenciamento ambiental tem por objetivo manter o controle permanente, a partir do momento em que se inicia a instalação do empreendimento licenciado. É um instrumento para avaliar se as previsões de impactos e as medidas de prevenção e controle sugeridas nos estudos ambientais mostram-se adequadas durante a implantação e operação do empreendimento. Essa avaliação permanente permite constatar ineficiências no sistema de controle adotado (previsões incorretas, falhas humanas ou ocorrências de eventos imprevistos), de forma que se possam promover as correções necessárias.

O programa de monitoramento constitui-se em um mecanismo de avaliação sistemática dos resultados de sua implantação. Seus objetivos principais são verificar a validade e a exatidão dos impactos previstos, particularmente aqueles que no estudo de impacto ambiental apresentavam algum grau de incerteza, e a suficiência e a eficácia das medidas realizadas que, conforme as características da atividade, podem ser destinadas a reduzir ou eliminar os impactos negativos, compensar os impactos residuais ou valorizar o projeto (BURSZTYN, 1994).

3.53.1.8 Patrimônio Cultural e Licenciamento Ambiental

O patrimônio cultural pode ser definido como o conjunto de bens materiais e/ou imateriais que contam a história de um povo através de seus remanescentes pretéritos, de sua escrita, de sua arquitetura, costumes, comidas típicas, religiões, lendas, cantos, danças, linguagem, superstições, rituais, festas. Seu reconhecimento é assegurado pelo art. 216 da CF de 1988.

A noção de patrimônio cultural está diretamente relacionada ao meio ambiente na medida em que as ocupações humanas, sejam elas pretéritas ou contemporâneas, estão indissociadas do meio físico, onde a paisagem é vista como um elemento de formação do registro arqueológico. Sob esse viés estão definidos os

conceitos de patrimônio natural e paisagístico. Com isso, todos os impactos sobre os bens culturais materiais (tais como sítios arqueológicos e paleontológicos, prédios históricos, conjuntos urbanos, monumentos paisagísticos e geológicos) e imateriais (tais como os modos de viver, de fazer e expressões das tradições, os lugares e referenciais de memória) devem ser devidamente avaliados para averiguar a viabilidade do empreendimento de forma que não haja destruição e/ou descaracterização do patrimônio cultural local, e para propor as medidas mitigadoras e compensatórias que se fizerem necessárias.

Para tanto, é preciso contemplar os aspectos do patrimônio cultural no processo de licenciamento ambiental, o que é bastante dificultado pela tendência de simplificação de procedimentos que tem ocorrido no Estado da Bahia e no Brasil. De igual modo, será necessário respeitar a Convenção 169 da OIT sobre escuta prévia e informada dos povos, bem como a necessária oitiva das comunidades afetadas e dos órgãos de defesa do patrimônio cultural de acordo com o caso concreto a ser considerado.

Nos processos de licenciamento conduzidos pelo órgão ambiental municipal, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) deverá ser consultado preventivamente, de forma a se avaliar que um empreendimento ou atividade em processo de licenciamento não venha a impactar ou destruir os bens culturais acautelados. A legislação de referência para manifestação do IPHAN no processo de licenciamento atualmente é dada pela Instrução Normativa IPHAN nº 001/2015.

3.53.1.9 Interfaces entre o Licenciamento Urbanístico e o Ambiental

A maioria dos processos de licenciamento municipal refere-se a empreendimentos na área urbana e têm-se aplicado critérios de avaliação de impactos ambientais para o meio ambiente natural, sem avaliação dos impactos ao meio ambiente construído. Por vezes, nas avaliações dos impactos ao meio socioeconômico, alguns impactos ao meio ambiente construído são avaliados, mas de forma muito superficial.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) instituiu o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para ser elaborado quando for necessário contemplar os efeitos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.

O EIV não substitui as avaliações ambientais do RAS ou de outros estudos, pois eles são diferentes quanto à finalidade da avaliação dos impactos. Os estudos ambientais normalmente se ocupam de aspectos pertinentes aos recursos ambientais e suas interações tal como existem, considerando os meios físico,

biológico e socioeconômico. Por sua vez, o EIV contempla aspectos do meio ambiente artificial e sua finalidade é diagnóstico ambiental e socioeconômico, além de instruir e assegurar ao Poder Público a capacidade do meio urbano para comportar determinado empreendimento.

A vantagem de se utilizar o EIV e o RAS nos processos de licenciamento é de permitir também a avaliação dos impactos do processo de urbanização e o ambiente construído e não apenas a avaliação dos impactos ambientais do empreendimento, ou seja, é possível realizar o licenciamento ambiental e o licenciamento urbanístico do empreendimento.

Para sua utilização, é necessária sua regulamentação por meio de legislação municipal, podendo ser junto ao Plano Diretor e Ambiental Urbano do município.

3.53.1.10 Municípios que não realizam Licenciamento Ambiental

Para exercer as ações administrativas voltadas para o licenciamento ambiental, o município deve instituir o Sismuma por meio de órgão ambiental capacitado e CMMA. A Resolução Cepram nº 4.327/2013, em seu art. 5º, considera um órgão ambiental capacitado aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, bem como outros instrumentos de cooperação que possam ceder-lhe pessoal técnico, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do município.

Caso no município seja caracterizada a inexistência e/ou inaptidão de órgão ambiental capacitado ou de Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo, o Estado poderá realizar supletivamente o desempenho das ações administrativas de licenciamento e da autorização ambiental, nos termos do art. 15, II, da LC nº 140/2011.

Para ser instaurada a competência supletiva do Estado, o município deverá comunicar ao ente federativo responsável a sua inaptidão para executar as atividades de licenciamento ambiental. O parágrafo 2º do art. 10º da Resolução Cepram nº 4.327/2013 diz que o "município deverá, após a comunicação de não capacidade, buscar medidas para implementar, no prazo máximo de 02 (dois) anos, a estrutura necessária ao cumprimento do previsto na LC 140/2011".

Uma das formas de se obter esta estrutura é através da formação de consórcios com municípios vizinhos, estabelecendo termos de parcerias de utilização compartilhada de pessoal técnico, equipamentos, logística e estruturas físicas que seriam demasiadamente caras para serem providas apenas por um município, principalmente os de pequeno porte.

3.53.2 Fiscalização Ambiental

As atribuições da fiscalização ambiental consistem em desenvolver ações de controle e vigilância destinadas a impedir o estabelecimento ou a continuidade de atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, ou, ainda, daquelas realizadas em desconformidade com o que foi autorizado.

O parágrafo segundo do art. 17 da LC nº 140/2011, diz que:

> *"Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis".*

Neste sentido, a fiscalização ambiental deve ser realizada pelo município independentemente se este estiver exercendo ou não ação administrativa de licenciamento. O município tem o poder dever de fiscalizar, utilizando todas as leis ambientais existentes, não só as municipais, aplicando-as por meio da fiscalização, vistorias e concessão de licenças, exercendo, assim, o órgão ambiental, poder de polícia.

Como atividade complementar ao licenciamento, a fiscalização busca identificar e controlar as atividades realizadas em desconformidade com o que foi autorizado nas licenças ambientais ou autorizações. As punições podem acontecer mediante aplicação de sanções administrativas aos transgressores, além de propugnar pela adoção de medidas para promover a recuperação do dano ambiental causado.

Orienta-se que a fiscalização ambiental seja exercida pela Secretaria de Meio Ambiente, por meio de agentes de Proteção Ambiental e por servidores públicos admitidos pelo cargo específico de fiscalização por prévio concurso público. Este cuidado é importante para não gerar cancelamento posterior das sanções aplicadas.

As atividades de fiscalização devem ocorrer tanto quando solicitadas, por meio de informações, ofícios, demandas judiciais, pelo Ministério Público ou pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. Cabem ainda ações de fiscalização quando houver denúncias de cometimento de infrações administrativas ambientais. Também podem ocorrer para fins de vistorias e monitoramentos das atividades licenciadas, para averiguação do cumprimento dos condicionantes ou para acompanhar os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC).

Durante as atividades de fiscalização, o agente fiscalizador deve focar principalmente nos seguintes parâmetros:

1) Empreendimentos ou atividades já licenciadas: verificar a existência e validade da licença ambiental e o atendimento dos condicionantes previstos;

2) Empreendimentos ou atividades em processo de licenciamento: verificar a existência de áreas e ecossistemas protegidos, a localização em relação aos cursos hídricos e comunidades humanas, a necessidade de supressão de vegetação, a existência de patrimônio cultural e arqueológico etc.;

3) Empreendimentos ou atividades não licenciadas, sujeitos a licenciamento: verificar a ocorrência de danos ambientais, adotando as medidas para conter os danos, além de aplicar as competentes sanções;

4) Observar os pontos de geração de poluição e seus respectivos sistemas de controle, como poluição do ar, dos recursos hídricos, do solo e visual;

5) Degradação Ambiental: avaliar possíveis pontos de degradação ambiental, como corte de vegetação, alterações físicas do solo, modificação da drenagem natural, interferências em recursos hídricos etc.

3.53.2.1 Relatório de vistoria

O relatório de vistoria caracteriza-se como um documento no qual estão descritos fatos e registros fotográficos verificados pelos agentes fiscalizadores. Deve conter informações como: número do relatório; número de licença ambiental (se houver); nome e endereço do empreendimento, coordenadas geográficas; descrição da atividade; observações sobre solo, recursos hídricos, cobertura vegetal e biodiversidade; infraestruturas existentes no local; observações do entorno; identificação dos danos ambientais; aspectos institucionais e legais; outras observações e/ou informações relevantes; auto de infração (se houver); local, data e equipe técnica; e registro fotográfico.

3.53.2.2 Atos administrativos para verificação das infrações

Para verificação das infrações, o agente fiscalizador poderá emitir os seguintes tipos de atos administrativos:

- Auto de Infração: Por meio deste ato administrativo, a autoridade competente, constata a ocorrência da infração ambiental, instaura o processo administrativo de apuração e punição por infrações à legislação ambiental.

O auto de infração deve conter as seguintes informações: identificação do interessado; local, data e hora da infração; descrição da infração ou infrações e menção ao(s) dispositivo(s) legal(is) transgredido(s); a penalidade que está sujeita o infrator e o respectivo preceito legal que autoriza a sua imposição; o valor e o prazo para o recolhimento da multa (quando for o caso); o prazo para interposição da impugnação; assinatura do responsável.

O auto de infração pode trazer também outras informações e dados que sirvam como meio de prova para instruir o processo.

- Notificação: É o ato administrativo por meio do qual o agente fiscalizador solicita providências que deverão ser adotadas pelo notificado (exs.: documentação, adoção de medidas para mitigação do dano causado, dentre outras) e/ou orienta sobre a legislação ambiental vigente.

3.53.2.3 Sanções administrativas

A sanção administrativa é uma penalidade aplicada quando o infrator comete qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa que viole as normas ambientais tipificadas como infração administrativa. Esta tipificação deve abranger não apenas o tipo da infração, mas também, respectivamente, a sanção passível de aplicação.

As sanções administrativas devem ser previstas na PMMA, como, por exemplo, as enunciadas no art. 3º do Decreto nº 6.514/2008, a saber: advertência, multa simples, multa diária, apreensão, suspensão, interdição temporária ou definitiva, embargo temporário ou definitivo, demolição e perda ou restrição de direitos. As sanções devem ainda prever cumulativamente, em tópico específico, as causas de aumento ou diminuição da sanção, as agravantes e atenuantes, as condições de sua aplicação, a reincidência, e demais matérias que assegurem não apenas a eficácia da sanção aplicada, mas também a lisura do procedimento adotado e a garantia da ampla defesa e contraditório.

3.53.2.4 Medidas cautelares

São atos de precaução aplicável quando da iminência de ocorrer degradação ambiental de difícil reparação. São medidas provisórias impostas em qualquer fase do processo administrativo. As medidas cautelares podem ser apreensão, embargo da obra ou atividade, suspensão parcial ou total da atividade e interdição do estabelecimento.

Alerta-se que, para emissão de qualquer tipo de autuação, o fiscal deverá realizar a montagem do processo. Neste devem constar a capa, auto de infração, relatório de vistoria e parecer técnico. Todas as folhas deverão ser numeradas.

Os agentes de fiscalização deverão utilizar os seguintes critérios, que deverão estar expressa e claramente previstos na legislação municipal, para a imposição e gradação da sanção administrativa: gravidade do fato, antecedentes do infrator e situação econômica do infrator.

3.53.2.5 Termos de Compromisso e Ajuste de Conduta (TAC)

Alguns instrumentos legais preveem a possibilidade da conversão da multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. A Lei n° 9.605/1998 teve em sua redação um dispositivo (art. 79-A) introduzido pela Medida Provisória 2.163-41/2001, que trata do Termo de Compromisso, um título executivo extrajudicial, o que significa dizer que o descumprimento dele enseja uma ação de execução.

Em outros instrumentos legais, o Termo de Compromisso é referido como Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). De qualquer forma, o objetivo é adequar a conduta infratora à legislação e prevenção de danos ambientais.

a) No TAC é indispensável constar:

1) O nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais;

2) O prazo de vigência do compromisso, que poderá variar entre o mínimo de 90 dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período;

3) A descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas a serem atingidas;

4) As multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não cumprimento das obrigações nele pactuadas. O valor da multa não poderá ser superior ao valor do investimento previsto;

5) O foro competente para dirimir litígios entre as partes.

O procedimento do TAC envolve as seguintes etapas: requerimento, memorial descritivo, parecer técnico, ciência dos órgãos relacionados, minuta do TAC, assinatura, publicação no Diário Oficial, acompanhamento/fiscalização, parecer técnico atestando o integral cumprimento.

Os recursos financeiros decorrentes da pena pecuniária prevista no TAC serão depositados na conta do FMMA.

O TAC tem efeitos na esfera civil e administrativa e seu descumprimento implica inscrição imediata do débito em Dívida Ativa para cobrança da multa resultante do auto de infração em seu valor integral e execução judicial das obrigações assumidas, tendo em vista seu caráter de título executivo extrajudicial.

Assim como nos demais atos do processo de licenciamento ou fiscalização, os termos de compromisso devem ter seu extrato publicado no Diário Oficial.

O autuado tem o direito de interpor recurso às sanções. Caso o município não disponha de legislação referente ao assunto, deve observar o disposto nas legislações federal e estadual, no que compete ao direito de ampla defesa e ao contraditório.

3.53.2.6 Legislação ambiental

As adequações e revisões na legislação municipal, em especial no que tange à PMMA, devem ser estimuladas nos municípios. É recomendado que os municípios tenham como referência o dispositivo elaborado pelo MPBA. Trata-se de uma minuta para elaboração e/ou revisão da Lei da Política Municipal de Meio Ambiente. Ela encontra-se disponível no endereço eletrônico: http://www.ceama.mpba.mp.br/biblioteca-virtual-ceama/cat_view/390-publicacoes/1903-projeto-municipio-ecolegal.html

É recomendado que a minuta de lei seja utilizada para a elaboração ou revisão da Política Municipal de Meio Ambiente, observando as peculiaridades do município.

3.54 Conclusão

A efetivação da gestão ambiental demanda que os municípios estudados realizem, por meio de seu governo local, o fortalecimento enquanto instâncias de planejamento e decisão. Para isso, é preciso que os gestores municipais observem e coloquem em prática todos os aspectos considerados, de modo que o SISMUMA seja fortalecido e que as políticas locais estabelecidas sejam alinhadas às boas práticas ambientais. Dessa maneira, a reestruturação da gestão ambiental municipal poderá contribuir ainda mais para a preservação, conservação, proteção, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente e uso adequado dos recursos ambientais dos municípios.

Referências

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.** Salvador-BA, DOE de 21 de dezembro de 2006.

_____.Lei nº 11.612, de 8 de outubro de 2009. **Dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.** Salvador-BA, 08 de outubro de 2009.

_____. Resolução CEPRAM nº 4.327, de 31 de outubro de 2013. **Dispõe sobre as atividades de impacto local de competência dos Municípios, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em qualquer de suas formas, conforme previsto na LC nº 140/2011, e dá outras providências.** Salvador-BA, DOE de 03 dedezembro de 2013.

BECHARA, E. **Uma contribuição para o aprimoramento do instituto da compensação ambiental previsto na Lei nº 9.985/2000**. 2007. 353 f. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2007.

BRASIL. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. **Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências.** Brasília-DF, DOU de 05 de janeiro de 1967.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DOU de 05 de outubro de 1988.

_____. 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.** Brasília, DOU de 2 de setembro de 1981.

_____. Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989. **Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.**

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências.** Brasília-DF, DOU de 13 de fevereiro de 1998.

_____. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. **Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências.** Brasília-DF, DOU de 28 de abril de 1999.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Brasília-DF, DOU de 11 de julho de 2001.

_____. Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001. **Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.** Brasília-DF, DOU de 24 de agosto de 2001.

_____. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. **Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.** Brasília-DF, DOU de 23 de julho de 2008.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Brasília-DF, 09 de dezembro de 2011.

_____. Instrução Normativa nº 23, de 31 de dezembro de 2014. **Define as diretrizes e os procedimentos para a destinação de animais silvestres apreendidos, resgatados por autoridade competente ou entregues voluntariamente pela população, bem como para o funcionamento dos Centros de Triagem de Animais Silvestres do IBAMA – CETAS.** Brasília-DF, DOU de 02 de janeiro de 2015.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. **Gestão ambiental: instrumentos e práticas**. Brasília: IBAMA, 1994.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986. **Dispõe sobre critérios básicas e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.** Brasília-DF, DOU de 17 de fevereiro de 1986.

_____.Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. **Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental.** Brasília-DF, DOU de 22 de dezembro de 1997.

_____.Resolução CONAMA nº 303, de 20 de março de 2002. **Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.** Brasília-DF, DOU de 13 de maio de 2002

_____.Resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. **Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP.** Brasília, DOU de 29 de março de 2006.

KHOURY, L.; LIGEIRO, I.; ROCHA, P.; SANTANA, J.; LIMA, L. **O papel do Ministério Público no acompanhamento da implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente**. In: IV Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental, Salvador, 2013.

REIS, M. M. **Licenciamento Ambiental Municipal: Instrumento garantidor da realização do desenvolvimento sustentável**. 2012. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul. 2012.

ROMANELLI, F. A. **Política Municipal de Meio Ambiente: Os instrumentos de gestão ambiental e a participação cidadã**. Porto Alegre, 2006. 271 p.

SOUZA, J. F. V. de. **O licenciamento ambiental e a LC nº. 140/2011**. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 12(23): 11-44, 2012.

Anexo A - Relação de Autores

Aline Valéria Archangelo Salvador

Promotora de Justiça Regional Ambiental de Ilhéus no Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA). Mestre em Conservação Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade – ESCAS/IPE. Especialista em meio ambiente e urbanismo pela Escola Superior do MPRS. Associada na Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA).

Ana Carina Silva Pereira

Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana. Mestre em Botânica pelo Programa de Pós-Graduação em Botânica da Universidade Estadual de Feira de Santana. Especialista em Mudanças Climáticas e Mercado de Carbono pela Universidade Salvador (UNIFACS).

Augusto César Carvalho de Matos

Promotor de Justiça Regional Ambiental do MPBA. Especialista em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela PUC/SP. Associado na ABRAMPA.

Augusto Luciani Carvalho Braga

Bacharel em Ciências Biológicas pelo Centro Universitário de Lavras (2004), mestre em Ecologia Aplicada pela Universidade Federal de Lavras (2007) e especialista (MBA) em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (2013). Possui mais de dez anos de atuação profissional na coordenação e execução de estudos e projetos de Gestão e Planejamento Ambiental para atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Coordenou estudos de Planejamento e Governança Ambiental, dentre eles, Plano de Manejo do Parque Municipal Marinho do Recife de Fora, Planos Estadual e Intermunicipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em Alagoas, Programas de Combate ao Desmatamento na Amazônia e Regulamentação do Licenciamento Ambiental Municipal em municípios baianos

da Bacia do São Francisco, Licenciamento Ambiental de Linhas de Transmissão de Energia Elétrica, Perímetros de Irrigação e Aproveitamentos Hidroelétricos. Tem experiência na execução e coordenação de estudos de ecologia de comunidade de peixes de água doce. Já foi docente em cursos de graduação e pós-graduação e já orientou trabalhos de conclusão de curso.

Camilla Prado Oliveira Silva

Especialista em Direito Urbano e Ambiental pela Faculdade de Direito da Fundação do MPRS. Bacharel em Direito pela UNIFACS. Servidora da Câmara Temática de Sistema Municipal de Meio Ambiente do MPBA.

Caroline de Morais Pinheiro

Possui graduação em Engenharia Florestal pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2007), mestrado em Produção Vegetal pela Universidade Estadual de Santa Cruz (2009), especialista em Gestão Florestal pela Universidade Federal do Paraná (2014). Foi técnica do Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos da Bahia, atuando na Diretoria de Recursos Florestais e Fauna. Foi responsável técnica da empresa Checon Paiva Serviços Florestais na área de Inventário Florestal e Monitoramento da Qualidade. Atualmente é analista ambiental da empresa Floram Engenharia e Meio Ambiente Ltda., onde atua na área de Inventário Florestal e Licenciamento Ambiental.

Célio Costa Pinto

Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) em 1990. Pós-graduado como especialista em Planejamento e Gestão Ambiental pela FTC em 2005. Analista ambiental concursado do IBAMA em 2002. Agente de Fiscalização Ambiental Federal em 2005. Condecorado em novembro de 2007 com a Medalha de Amigo da Marinha - 2º Distrito Naval. Condecorado em junho de 2012 com a Medalha do Mérito Naval pelo comando da Marinha do Brasil. Membro titular do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM) em 2014.

Cristina Seixas Graça

Promotora de Justiça. Coordenadora do Centro de Apoio às Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo (CEAMA) do MPBA. Mestre em Gerenciamento e Técnicas Ambientais no Processo Produtivo pela UFBA. Bacharel em Direito pela Faculdade Católica do Salvador. Especialista em Processo Produtivo pela Escola de Engenharia Politécnica da UFBA. Coordenadora da Comissão Permanente de Meio Ambiente do GNDH/CNPG. Diretora da Associação Brasileira de Ministérios Públicos Ambientais.

Edvalda Pereira Torres Lins Aroucha

Caatingueira, sanfransciscana, educadora agroecológica e ecofeminista. Pedagoga, mestre em Ecologia Humana e Gestão Socioambiental. Fundadora da ONG AGENDHA.

Edvaldo Gomes Vivas

Mestre em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Especialista em Direitos Humanos pela Universidade do Estado da Bahia. Coordenador do Núcleo de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Ministério Público da Bahia (NUDEPHAC). Bacharel em Direito pela UFBA. Promotor de Justiça lotado na 6ª Promotoria de Meio Ambiente de Salvador.

Fábio Fernandes Barbosa

Graduado em Ciências Biológicas pela Universidade Católica do Salvador (2001) e mestre em Ecologia e Biomonitoramento pela Universidade Federal da Bahia (2004). Na docência, apresenta experiência na educação básica (ensinos fundamental e médio na rede pública) e no ensino superior (graduação e pós-graduação). Professor efetivo da rede estadual e atua, desde 2012, como coordenador de Educação Ambiental e Saúde da Secretaria de Educação do Estado da Bahia.

Fábio Fernandes Côrrea

Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Faculdade Anhanguera/UNIDERP. Graduado em Ciências Jurídicas pela PUC-Campinas. Promotor de Justiça. Coordenador do Núcleo de Defesa da Mata Atlântica e Gerente do Programa Floresta Legal, ambos no MPBA. Membro do Programa Brasileiro de Certificação Florestal (CERFLOR) do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA). Associado na ABRAMPA.

Hortênsia Gomes Pinho

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ. Mestre em Tecnologias Limpas pela UFBA. Especialista em Direito Urbano e Ambiental pela Faculdade de Direito da Fundação do MPRS. Promotora de Justiça do MPBA, titular da 16ª Promotoria de Justiça de Assistência, atualmente designada para atuar na Promotoria de Justiça de Habitação, Meio Ambiente e Urbanismo de Salvador. Associada na ABRAMPA.

Isabel Cristina Ligeiro

Advogada. Especialista em Planejamento & Gestão Ambiental e Direito Ambiental. Coordenadora técnica do Instituto de Defesa, Estudo e Integração Ambiental (IDEIA). Como representante da sociedade civil, foi membro do CEPRAM, do Conselho Municipal de Defesa de Meio Ambiente (CODEMA) de Valença/BA e do Conselho Gestor da APA das Ilhas de Tinharé/ Boipeba. Atuou como docente em Faculdades Privadas e como consultora no SISMUMA, junto ao Centro de Apoio às Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo (CEAMA) do MPBA.

Juliano Sousa Matos

Psicólogo de formação, é mestre e doutor em Educação pela UFBA. Tem ampla experiência na área de Gestão Pública Ambiental, tendo como destaque o cargo de secretário estadual de Meio Ambiente do Estado da Bahia entre os anos de 2007 a 2010, sendo, inclusive, o idealizador da Política Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC) na Bahia, regulamentada através da Resolução Cepram nº 3.925/2009, tendo também presidido o CEPRAM durante esse período. Também ocupou a função de

superintendente de Meio Ambiente na prefeitura municipal de Salvador e foi vice-presidente do Comitê da Bacia Hidrográfica do rio São Francisco.

Karina Gomes Cherubini

Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais e especialização em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1990). É especialista em Gestão Pública pela Faculdade de Ilhéus Cesupi, em Direito Ambiental pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) e em Direito Educacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente é promotora de Justiça Regional Ambiental, integrante do quadro do MPBA. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Difusos e Coletivos, atuando principalmente nos seguintes temas: ação civil pública, inquérito civil, improbidade administrativa, meio ambiente e educação.

Lara Lacerda

Engenheira Ambiental. Analista Técnica da Central de Apoio Técnico (CEAT) do MPBA. Especialista em Gestão Ambiental e em Direito Urbano e Ambiental pela Faculdade de Direito da Fundação do MPRS.

Lindiane Freire de Santana Lima

Bióloga. Analista Técnica da Central de Apoio Técnico (CEAT) do MPBA. Especialista em Direito Urbano e Ambiental pela Faculdade de Direito da Fundação do MPRS.

Luciana Espinheira da Costa Khoury

Mestre em Direito Ambiental pela UFBA. Especialista em Direito Urbano e Ambiental pela Faculdade de Direito da Fundação do MPRS. Promotora de Justiça do MPBA. Coordenadora do Núcleo de Defesa da Bacia do São Francisco (NUSF) e da Câmara Temática de SISMUMA do MPBA. Coordenadora do Fórum Baiano de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos (FBCA). Associada na ABRAMPA.

Maria Betânia Figueiredo Silva

Bacharel em Ciências Biológicas - UFBA (2003). Especialista em Direito Urbano e Ambiental pela Faculdade de Direito da Fundação do MPRS. Mestre em Ecologia e Biomonitoramento - UFBA (2006). Atua como Analista Técnica da Central de Apoio Técnico (CEAT) do MPBA (2009 a atual). Tem experiência na área de Ecologia Aplicada, com ênfase em: restauração florestal, avaliação de impactos ambientais, controle e monitoramento de poluição/contaminação, conservação, licenciamento e sustentabilidade, serviços ambientais e gestão de projetos.

Paulo Tarciso Cassa Louzada

Engenheiro agrônomo mestre em Solos Florestais pela Universidade Federal de Viçosa. Detentor do MBA Internacional em Gestão Ambiental pela PROENCO e do MBA Empresarial pela Fundação Dom Cabral. Tem 31 anos de experiência profissional, dos quais 20 anos foi com atividades ambientais. É sócio diretor da Floram Engenharia e Meio Ambiente Ltda., desde sua fundação. Já ocupou o cargo de secretário de Meio Ambiente do município de Eunápolis e foi conselheiro do Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CONERH-BA). É o coordenador geral dos estudos técnicos desenvolvidos pela Floram no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades, incluindo o licenciamento de usinas hidrelétricas, linhas de transmissão de energia, perímetros de irrigação, obras de saneamento ambiental, loteamentos urbanos, entre outros. Por ter ampla

experiência no trato com órgãos ambientais, tem papel crucial na identificação de fatores relacionados aos procedimentos de licenciamento ambiental adotados pelos municípios. Participou da equipe da Floram que atuou na estruturação dos sistemas municipais de meio ambiente, objetivando a participação de 38 municípios do vale do São Francisco na Bahia no GAC, entre 2008 e 2011 num trabalho da Floram com a Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA) e com a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF).

Priscila Araújo Rocha

Especialista em Direito Constitucional pela Estácio de Sá (2017). Bacharel em Direito pela Faculdade Dois de Julho – F2J (2012). Bacharel em Turismo pela UNIFACS (2002). Servidora do MPBA, atuando no Núcleo de Defesa da Bacia do São Francisco (NUSF) desde 2009.

Renata Teixeira Moraes Amaral

Possui graduação em Direito pela Universidade Paulista (2003). Especialização em Gestão Pública de Cidades pela UNESP (2005). Graduanda no curso de História da Universidade do Estado da Bahia - UNEB (2017). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, Controle Interno e Meio Ambiente.

Samira Mahmud Kuwar

Possui graduação em Engenharia Florestal pela Universidade Federal de Santa Maria (2007), especialista em Auditoria e Perícia Ambiental pela Faculdade de Tecnologia e Ciências FTC Itabuna. Atualmente é analista ambiental da empresa Floram Engenharia e Meio Ambiente Ltda., onde atua na execução de estudos e projetos de gestão e planejamento ambiental para atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.

Solange Alcântara Neves da Rocha

Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Católica do Salvador (1992) e mestre em Ciências Biológicas pela UFBA (2002). Atuou, no período de 2009 a 2012, como coordenadora de Educação Ambiental da Secretaria de Educação do Estado da Bahia. Sua formação integra cursos de especialização em Educação Ambiental, Educação Inclusiva e Avaliação, Elaboração e Implementação de Projetos Educacionais. Designer em Sustentabilidade pela Gaia Education, tem ainda formação em Ecologia Biodiversidade e Biomonitoramento de Fungos Micorrízicos, Estatística Aplicada à Ecologia e Piscicultura. Tem experiência na área de Botânica, com ênfase em Ecofisiologia Vegetal, em Pedagogia, no âmbito das Didáticas e CTSA, atuando principalmente nos seguintes temas: Microorganismos, Manguezais da Baía de Aratu, Didática das Ciências Naturais, Ciência Tecnologia, Sociedade e Ambiente (CTSA).

Tatiane Rafaele Sartor Vian

Bacharel em Direito pela Universidade do Contestado, pós-graduada em Direito Público Municipal e Controladoria Interna pela Unidade Baiana de Ensino, Pesquisa e Extensão (UNIBAHIA) e Fundação Cesar Montes (FUNDACEM). MBA em Gestão Pública Municipal pela Universidade Anhanguera e pós-graduanda em Gestão Hospitalar e Serviços de Saúde Pública pela UFBA. Procuradora do município de Eunápolis-BA, no período de 2009 a 2012, e assessoria jurídica da Empresa Floram Engenharia e Meio Ambiente Ltda., de 2009 a 2017.

Apoio:

Agendha

FLORAM
ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE

SECRETÁRIA DA EDUCAÇÃO

Estado da Bahia

IBAMA

Realização:

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

MINISTÉRIO PÚBLICO DA BAHIA

NUSF – NÚCLEO DE DEFESA DA BACIA DO SÃO FRANCISCO

AV. JOANA ANGÉLICA, 1312, 2º. ANDAR, SALA 213,

Bairro – Nazaré

Salvador – BA.

CEP: 40050 - 001

MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA

833

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS E AMBIENTE URBANO

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO B,

BRASÍLIA – DF

CEP: 70068 – 900

Carta
9912356237
MPBA
CORREIOS

Cartão de Postagem
00069629625
NF: 001
AC CENTRAL
SALVADOR
Volume:

PAC
9912356237 / DR -BA
MINISTERIO PUBLICO DO
ESTADO DA BAHIA
Correios

PI999919785BR

DESTINATÁRIO
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE
SECRETARIA DE RECURSOS HIDRICOS E AMB URBANO
Esplanada dos Ministérios Bloco B, S/N
Zona Cívico-Administrativa
70068-900 Brasília - DF

Ministério do Meio Ambiente
Recebido/CGGA/SEPRO
Data: 05/02/19
Rubrica

Peso (g):

REMETENTE
CEAMA-PAC
Avenida Joana Angélica , 1312
Nazaré
40050-001 Salvador - BA
Obs.: NUSF