

JULIANA DE SIQUEIRA GUSMÃO PEREIRA DA ROSA

**MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM
MATO GROSSO DO SUL: PRINCIPAIS DESAFIOS NA
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA**



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL
CAMPO GRANDE – MS
2022**

JULIANA DE SIQUEIRA GUSMÃO PEREIRA DA ROSA

**MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM
MATO GROSSO DO SUL: PRINCIPAIS DESAFIOS NA
ESTRUTURA DE GOVERNANÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado da Universidade Católica Dom Bosco, sob orientação do Professor Dr. Fernando Jorge Correa Magalhães Filho, para obtenção do título de Mestre.



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL
CAMPO GRANDE – MS
2022**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Católica Dom Bosco

Bibliotecária Mourâmise de Moura Viana - CRB-1 3360

R788m Rosa, Juliana de Siqueira Gusmão Pereira da,
Municipalização do licenciamento ambiental em Mato
Grosso do Sul: principais desafios na estrutura de
governança/ Juliana de Siqueira Gusmão Pereira da Rosa
sob orientação do Prof. Dr. Fernando Jorge Correa
Magalhães Filho.-- Campo Grande, MS : 2022.
81 p.: il.;

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) -
Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande-MS,
Ano 2022
Bibliografia: p. 73-80

1. Meio ambiente - Políticas públicas. 2. Licenciamento
ambiental - Aspectos sociopolíticos I.Magalhães Filho,
Fernando Jorge Corrêa. II. Título.

CDD: 333.7057

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: “Municipalização do licenciamento ambiental em Mato Grosso do Sul: Principais desafios na estrutura de governança”

Área de concentração: Desenvolvimento Local em Contexto de Territorialidades.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Dinâmicas de Inovação em Desenvolvimento Territorial.

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Conselho do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico da Universidade Católica Dom Bosco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local.

Exame de Defesa aprovado em: 12/08/2022.

A presente defesa foi realizada por videoconferência. Eu, Fernando Jorge Correa Magalhães, como presidente da banca assinei a folha de aprovação com o consentimento de todos os membros, ainda na presença virtual destes.

Documento assinado digitalmente
 FERNANDO JORGE CORREA MAGALHÃES FI
Data: 19/08/2022 11:49:45-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Fernando Jorge Correa Magalhães (Orientador)

Profª. Drª. Tchoya Gardenal Fina do Nascimento (UFMS)

Profª. Drª. Cleonice Alexandre Le Bourlegat (PPGDL/UCDB)

AGRADECIMENTOS

Não seria possível, por certo, nomear todas as pessoas merecedoras de minha gratidão por estarem ao meu lado nessa jornada, por torcerem por mim genuinamente e por contribuírem para minha conquista.

A Rodolpho, Laura, Raphael e Guilherme, marido e filhos, meu eterno amor e o meu muito obrigado, por sempre acreditarem em mim quando eu mesma pensei não ser capaz de chegar ao final dessa empreitada. Sem a compreensão e apoio deles eu não teria conseguido.

À Sirlene e Laura que fazem com que minha rotina, sempre cheia de afazeres e planos, seja plenamente possível.

À minha família, mãe e irmãos, que, mesmo de longe, vibram por todo o caminho que percorro. Especialmente à minha mãe, uma professora brilhante e a mulher mais forte que conheço!

Agradeço também aos meus sogros por todo o apoio e incentivo.

Aos amigos agradeço entenderem a minha ausência por tantas vezes, embora me cobrassem “dois minutinhos” que fossem. Agradeço por isso também.

Aos colegas de trabalho agradeço não só pelo apoio como também por todas as vezes que se disponibilizaram a discutir comigo sobre um parágrafo, uma página ou até mesmo sobre um novo capítulo escrito. Certamente muito do que foi pontuado em nossas conversas diárias foi considerado para a construção desse trabalho. Ele também é parte do conhecimento de vocês.

Agradeço também ao meu orientador por todo aprendizado, que não foi pouco, durante esses dois anos.

Merece também um agradecimento especial a Prof^a Tchoya Fina, que aceitou gentilmente meu convite para fazer parte da banca examinadora e contribuiu exemplarmente na construção do trabalho.

Por fim, a todos os colaboradores do programa – PPGDL/UCDB, aos amigos que fiz durante o curso que sempre tiveram uma palavra amiga nas horas de maior ansiedade e, especialmente, às Prof^as Dr^as. Cleonice Alexandre Le Bourlegat e Dolores Pereira Ribeiro Coutinho. A elas todo meu carinho, agradecimento e admiração. Fizeram toda a diferença!

ROSA, Juliana de Siqueira Gusmão Pereira da. **Municipalização do licenciamento ambiental em Mato Grosso do Sul: principais desafios na estrutura de governança**. 2022. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local em contexto de territorialidades) – Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, MS, 2022.

RESUMO

A autonomia conferida aos municípios pela Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de atribuições a serem desenvolvidas pelas administrações públicas locais. Dentre elas está a competência para realizar o licenciamento ambiental de atividades que possam ou causem impacto ambiental local. De forma geral, a quantidade de municípios habilitados para realizar o licenciamento vem aumentando desde então, principalmente após o advento da Lei Complementar n. 140/2011. No estado de Mato Grosso do Sul esse processo não vem ocorrendo com tanta rapidez. Entre os 79 (setenta e nove) municípios, apenas 17 (dezessete) realizam o licenciamento ambiental. O estudo se propôs avaliar o licenciamento ambiental descentralizado (municipalizado) como um instrumento de política pública que tem influência no desenvolvimento local e demonstrar os principais desafios e dificuldades quando da sua implementação, contextualizando com a necessidade de praticar a governança. Concluiu-se que é possível a habilitação municipal mesmo num contexto de desvantagens financeiras, estruturais e de recursos humanos, que geralmente enfrentam os governos locais. Além disso, ao final, o trabalho sugere que se tenha outro olhar sobre os dados comumente apontados como obstáculos à habilitação para licenciar. Estes podem se tornar o meio para encontrar soluções diante das dificuldades apontadas.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental descentralizado. Municípios. Desenvolvimento Local. Governança.

ROSA, Juliana de Siqueira Gusmão Pereira da. **Municipalização do licenciamento ambiental em Mato Grosso do Sul: principais desafios na estrutura de governança.** 2022. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local em contexto de territorialidades) – Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Campo Grande, MS, 2022.

ABSTRACT

The autonomy granted to municipalities by the Federal Constitution of 1988 brought a series of attributions to be developed by local public administrations. Among them is the competence to carry out the environmental licensing of activities that may or may cause a local environmental impact. In general, the number of municipalities qualified to carry out the licensing has been increasing since then, especially after the advent of Complementary Law n. 140/2011. In the state of Mato Grosso do Sul this process has not been happening so quickly. Among the 79 (seventy-nine) municipalities, only 17 (seventeen) carry out the environmental licensing. The study aimed to evaluate decentralized (municipalized) environmental licensing as a public policy instrument that influences local development and demonstrate the main challenges and difficulties when implementing it, contextualizing it with the need to practice governance. It was concluded that municipal licensing is possible even in a context of financial, structural and human resources disadvantages, which are usually faced by local governments. In addition, in the end, the work suggests taking another look at the data commonly pointed out as obstacles to licensing. These can become the means to find solutions to the difficulties pointed out.

Keywords: Decentralized environmental licensing. Counties. Local Development. Governance.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
CECA	Conselho Estadual de Controle Ambiental de Mato Grosso do Sul
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DL	Desenvolvimento Local
DnL	Desenvolvimento no Local
DpL	Desenvolvimento para o Local
Imasul	Instituto de Meio Ambiente do Estado de Mato Grosso do Sul
LA	Licenciamento Ambiental
MPE	Ministério Público Estadual
PDGA	Plano de Descentralização da Gestão Ambiental
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
TCT	Termo de Cooperação Técnica
UC	Unidade de Conservação

LISTA DE FIGURA E QUADROS

Figura 1	Municípios habilitados para exercerem o licenciamento ambiental	52
Quadro 1	Informações sobre os municípios habilitados.	53
Quadro 2	Informação sobre o município que se encontra em processo de habilitação	53
Quadro 3	Informação sobre quais municípios não estão habilitados, realizada por exclusão dos demais habilitados e em processo	53
Quadro 4	Dados informados pelo Município 1	58
Quadro 5	Dados informados pelo Município 2	59
Quadro 6	Dados informados pelo Município 3	60
Quadro 7	Dados informados pelo Município 4	61
Quadro 8	Perfil dos entrevistados	62
Quadro 9	Dados coletados sobre Recursos Humanos	64
Quadro 10	Receitas oriundas de fontes externas (%)	67
Quadro 11	Recursos financeiros oriundos das licenças (taxas)	67
Quadro 12	Pontos positivos pós-implementação do licenciamento ambiental no município	69
Quadro 13	Vontade política	71

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Estrutura da dissertação	13
2	OBJETIVOS	14
2.1	Objetivo geral	14
2.2	Objetivos específicos	14
3	INTERFACES ENTRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL	14
3.1	Licenciamento Ambiental	14
3.2	Competência municipal para a realização do licenciamento ambiental	17
3.3	Desenvolvimento local – diálogo obrigatório com a governança dos bens comuns ambientais	21
3.3.1	Bens Comuns Ambientais	22
3.3.2	Governança ambiental abordada em Políticas Ambientais Brasileiras	24
3.3.3	Governança ambiental: multiatores e multinível	27
3.3.4	Arranjos multiatores e o papel da escala local na governança ambiental e desenvolvimento local	29
3.4	Licenciamento ambiental municipal e sua interface com o desenvolvimento local e governança	30
4	O LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL	34
4.1	Considerações iniciais	34
4.2	Licenciamento em Mato Grosso do Sul: uma discussão local	36
4.3	Formalização do processo de descentralização do licenciamento ambiental junto ao IMASUL	42
4.4	Requisitos para a descentralização do licenciamento ambiental	43
4.5	Sobre as atividades consideradas como de impacto local – identificação das atividades no processo de habilitação até o advento da LC n. 140/11	48
5	DA PESQUISA DE CAMPO	50
5.1	Introdução	50
5.2	Aspectos metodológicos	52
5.3	Dados e informações coletadas	55
5.3.1	Explicando os quesitos da entrevista	56
5.4	Análise dos dados coletados	62
5.4.1	Perfil dos entrevistados – Conhecimento sobre o processo de habilitação	62
5.4.2	Recursos Humanos	62
5.4.3	Ausência de recursos financeiros como obstáculo para a habilitação	65
5.4.4	Aspectos positivos decorrentes da habilitação para licenciar	68
5.4.5	Vontade política	70
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
REFERÊNCIAS		73
ANEXO I		

1 INTRODUÇÃO

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU)¹, atualmente 55% das pessoas vivem nas cidades, com perspectiva de que esse percentual aumente para aproximadamente 70% até 2050. Este crescimento coincide com um período em que muitos países estão implementando processos de políticas descentralizadas, o que resultaria num aumento das atribuições e responsabilidades dos governos locais. Nesse sentido, vislumbra-se que o Poder Público local precisará assumir papéis mais ativos ao contribuir com as iniciativas das outras esferas de governo² para o alcance de um desenvolvimento econômico, social e político mais sustentável, ao mesmo tempo que assume novas responsabilidades.

Nesse contexto, é necessário considerar que a governança, como um novo modo de se conceber a gestão pública por meio de um novo olhar sobre a realidade preexistente, se mostra eficiente para o alcance desses objetivos ao passo que coloca a sociedade, o setor privado e o Poder Público lado a lado na administração dos bens comuns ambientais.

Dentro do universo de instrumentos de políticas públicas ambientais existentes em nosso País, o licenciamento ambiental se apresenta como um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente que tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção da dignidade da vida humana.

Esse mecanismo de controle do uso dos bens ambientais é espelhado nas políticas de gestão ambiental das esferas de governo estadual e municipal em atendimento à necessidade de cooperação entre todos os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional³, trazida pela Constituição Federal de 1988.

¹ Disponível em <https://unric.org/pt/onu-preve-que-cidades-abriguem-70-da-populacao-mundial-ate-2050/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

² No caso do Brasil as esferas estadual e federal.

³ Teor do parágrafo único do art. 23 da CF/88 que trata da competência comum de todos os entes federados em matéria ambiental.

O regramento constitucional pátrio prevê que o equilíbrio do desenvolvimento e o bem-estar em âmbito nacional dependem da cooperação dos entes federados, estando o comando intimamente relacionado com a execução de políticas públicas de forma descentralizada e, em vários momentos, coloca a sociedade ao lado do Poder Público na tomada de decisões em busca do desenvolvimento sustentável.

Mesmo em situações nas quais se identifiquem impactos de dimensões globais, é no local que tudo acontece. Todo o tipo de relação – pessoal, institucional, governamental – nasce no local. O local como território vivido necessita de uma sociedade organizada capaz de mediar os conflitos que surgem das relações que se formam, ainda que por vezes necessite da colaboração de algum ente estatal para isso.

Nessa linha, a descentralização da gestão ambiental por meio da municipalização do licenciamento pode ser enxergada como um dos meios pelo qual a proteção dos bens comuns ambientais pode ser mais efetiva em nível local.

Atualmente, dos 79 (setenta e nove) municípios existentes em Mato Grosso do Sul, apenas 17 (dezessete) realizam o licenciamento ambiental de atividades que causem ou possam causar impacto ambiental local, muito embora a política de descentralização da gestão ambiental do estado tenha iniciado no ano de 2001.

A maioria das publicações sobre a temática apontam que a ausência de recursos financeiros, a falta de equipe técnica multidisciplinar e ausência de vontade política são os principais fatores de impedimento para independência na gestão ambiental local e, consequentemente, para a habilitação de licenciar as atividades que causem impacto local.

Para identificar quais têm sido os principais desafios de estrutura administrativa e governança enfrentados pelos municípios de Mato Grosso do Sul para atuar com licenciamento ambiental municipal, o presente estudo foca na experiência de 4 (quatro) municípios já habilitados para realizarem o licenciamento, analisando a experiência no processo de habilitação e, por meio dos dados apresentados, analisa como os fatores comumente apontados como impeditivos para a habilitação podem ser encarados pelos Municípios que ainda não se habilitaram como solução para o processo e não como obstáculos.

Além disso, se propôs a analisar se o processo de descentralização da gestão ambiental concretizada na municipalização do licenciamento ambiental no estado de Mato Grosso do Sul influencia no desenvolvimento local e de que maneira.

1.1 Estrutura da dissertação

O presente trabalho foi dividido em três partes principais: A primeira, estruturada no item 3, trata das interfaces entre o desenvolvimento local e o licenciamento ambiental, passando pela definição do licenciamento ambiental e o fundamento para seu exercício pelos municípios; reconhece os recursos ambientais como bens comuns fundamentais para garantir qualidade de vida e sustentabilidade; explica o sentido de desenvolvimento local sob a perspectiva da governança citando políticas nacionais ambientais e demonstra a interface do licenciamento ambiental com o desenvolvimento local.

A segunda parte, estruturada no item 4, trata do licenciamento ambiental municipal no estado de Mato Grosso do Sul, trazendo considerações iniciais, mostrando como se dá a formalização do processo de municipalização, seus requisitos e atividades consideradas como de impacto local e um referencial teórico sobre pesquisas da prática do processo de habilitação que demonstram aspectos positivos e negativos da experiência em outras localidades.

A terceira parte, estruturada no item 5, trata da pesquisa de campo. Foram entrevistadas 4 (quatro) pessoas estratégicas de municípios diferentes que puderam informar como foi o processo de municipalização e quais as vantagens puderam ser percebidas após a implementação do licenciamento no município. Essa parte apresenta na introdução a justificativa da pesquisa de campo, descreve a metodologia utilizada para a realização da pesquisa, apresenta os dados coletados nas entrevistas e realiza a análise partindo dos resultados obtidos com outros estudos similares.

Por fim, nas considerações finais, conclui-se sobre como o licenciamento ambiental descentralizado (municipalizado) pode ser reconhecido como um instrumento de política pública que influencia no desenvolvimento local.

2 OBJETIVOS

2.1 Objetivo geral

Levantar, junto aos municípios habilitados para realizarem o licenciamento ambiental em Mato Grosso do Sul, as condições de estrutura administrativa e governança local, assim como os principais desafios enfrentados nesta escala para assumir esta responsabilidade.

2.2 Objetivos específicos

- Analisar o licenciamento ambiental descentralizado (municipalizado) como um instrumento de política pública relevante no desenvolvimento local que se relaciona na implementação da governança.
- Apresentar conceitos legais e técnicos sobre o licenciamento ambiental e a importância da competência administrativa dos municípios na matéria ambiental;
- Investigar os critérios e procedimentos adotados pelo estado de Mato Grosso do Sul no processo de municipalização do licenciamento ambiental de atividades com impactos de abrangência local;
- Apresentar dados levantados como vantagens e desafios de 4 (quatro) municípios do estado de Mato Grosso do Sul que estão habilitados para realização do processo de licenciamento.

3 INTERFACES ENTRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

3.1 Licenciamento Ambiental

A Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, Lei n. 6.938/81 (BRASIL, 1981), que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, em todo o País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à

proteção da dignidade da vida humana, instituiu o licenciamento como um dos instrumentos para a gestão da política pública ambiental.

O licenciamento veio definido pela Resolução CONAMA n. 237/97 no art. 1º, I (BRASIL, 1997) como sendo o:

[...] procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

A Lei Complementar n. 140/2011 (BRASIL, 2011) introduziu de forma mais recente o conceito de licenciamento ambiental no ordenamento jurídico brasileiro por meio do inciso I do art. 2º como sendo:

[...] 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.

Como bem aponta Burmann (2012, p. 14), sua conceituação encontra-se já bem sedimentada e estabelecida em diversos regramentos que tratam de política ambiental, sejam estatutos legais ou normativas técnicas. Basicamente sua definição aponta um conceito objetivo referente a um procedimento administrativo que ao final culminará na concessão ou não de uma licença ambiental.

Farias (2019, p. 28-29) chama atenção para um ponto importante qual seja o de diferenciarmos o licenciamento ambiental da licença ambiental.

O licenciamento, como já transcrito, é 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.

Já a licença, tal como definida na Resolução CONAMA n. 237/97, inciso II do art. 1º (Brasil, 1997), é o:

[...] 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.

A licença, portanto, é o ato pelo qual o poder público, após analisar as condições para que uma atividade possa se estabelecer em determinado local, autoriza, mediante condições específicas, a operação da atividade de modo que sejam percorridos os objetivos estabelecidos pela PNMA.

Em regra, o processo de licenciamento ambiental é trifásico e compreende a emissão de três tipos de licença, quais sejam a *licença prévia (LP)*, a *licença de instalação (LI)* e a *licença de operação (LO)*.

Nos termos do Decreto n. 99.274/90 (BRASIL, 1990) e da Resolução CONAMA n. 237/97 (BRASIL, 1997)⁴, a licença prévia é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, na qual é aprovada a sua localização, atestada a sua viabilidade ambiental e estabelecidos os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

A licença de instalação, como sua própria denominação sugere, autoriza a instalação do empreendimento ou atividade nos moldes das especificações constantes dos planos, programas e projetos previamente aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes.

Por fim, a licença de operação autoriza a operação da atividade ou empreendimento com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

O LA, como visto, é um procedimento administrativo no qual a concessão ou não da licença ambiental é analisada. No entanto, é importante enxergar que esse processo é o meio, pois é um instrumento pelo qual o poder público analisa

⁴ Importante registrar que em mesmo sentido, o estado de Mato Grosso do Sul por meio da Lei n. 2.257/2001 e da Resolução SEMADE n. 09/2015 conceitua licença prévia, licença de instalação e licença de operação respectivamente, como: Licença Prévia (LP) - licença concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua concepção e localização, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e as condicionantes a serem atendidas como exigência para as próximas fases do licenciamento; Licença de Instalação (LI) - licença que autoriza a instalação de empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes dos quais constituem motivos determinantes, e Licença de Operação (LO) - licença que autoriza a operação de atividade após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com adoção das medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a sua operação.

a viabilidade de utilização dos recursos ambientais de modo que se atinja a finalidade social priorizada pela Constituição Federal, sendo, portanto, um instrumento essencial para garantir a qualidade ambiental e contribuir para melhor condição de vida das gerações vindouras (Farias, 2019. P.31, citando Antônio Inagê de Assis Oliveira, José Cláudio Junqueira Ribeiro e CETESB).

Nesse mesmo sentido, assevera Antunes (*apud* Farias, 2019. P. 31) que o licenciamento ambiental não é apenas uma exigência dos órgãos ambientais, mas da sociedade civil por meio de organizações não governamentais e do próprio mercado.

Vale ainda citar que a Constituição Pátria incumbe, não só ao Poder Público, como a toda coletividade, o dever de defender e proteger o meio ambiente visando garantir uma sadia qualidade de vida para todos, conforme o Art. 225 da CF:

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.

Sendo um instrumento essencial para a implementação de uma política pública ambiental, foi dada a competência constitucional para a sua realização a todas as esferas de poder, tendo atribuição para realizarem o licenciamento ambiental a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conforme distribuição de competências especificadas na legislação de regência.

A competência para a realização do licenciamento ambiental pelos municípios foi conferida pela CF/88 por meio do art. 23 e restou regulamentada pela LC n. 140/2011, competindo, desta forma, aos Municípios a atribuição de licenciar atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, observadas as atribuições dos demais entes federativos.

3.2 Competência municipal para a realização do licenciamento ambiental

A forma de estado – federação – adotada no Brasil implica a existência de entes independentes e autônomos entre si, organizados politicamente. Assim,

compreendemos que União, Estados, Distrito Federal e Municípios gozam de autonomia política, administrativa e legislativa.

A repartição de competências definida pela CF/88 tem a função de organizar as atribuições conferidas a todos os entes para que possam desempenhá-las de forma harmônica e cooperada, restando determinadas as competências para os entes legislarem e para executarem as políticas públicas de forma que sejam evitados conflitos de gestão e sobreposições de atuações.

A competência para realização do licenciamento ambiental é tratada dentro do estudo das competências administrativas comuns, conferidas pela CF/88 a todos os entes federativos por meio do seu art. 23.

Dessa maneira, foi dada aos municípios a competência para proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas nos limites fixados por lei complementar visando à 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.

Até que a Lei Complementar mencionada no parágrafo único do art. 23 da CF/88 fosse publicada, alguns critérios de delimitação de competência foram adotados pela doutrina e pela própria jurisprudência para dirimir os conflitos que surgiam de forma recorrente no âmbito dos processos administrativos do licenciamento ambiental, mormente com relação a qual ente seria competente para licenciar determinada atividade⁵.

Com o advento da LC n. 140/2011, as ações administrativas correspondentes a cada ente foram discriminadas nos arts. 7º, 8º, 9º e 10º, sendo União, Estados, Municípios e Distrito Federal, respectivamente.

Além dessa repartição de atribuições, a lei previu em seu art. 3º os instrumentos de cooperação institucional, sendo eles os consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica (e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público), Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais, Comissão Bipartite do Distrito Federal, fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos, delegação de atribuições de um ente

⁵ É importante ressaltar que no estado de Mato Grosso do Sul, a Lei estadual n. 2.257/2001 previu que aos municípios caberiam licenciar atividades de impacto local e aquelas que fossem delegadas a eles por convênio ou pelo órgão ambiental estadual mediante instrumento legal (art. 14).

federativo a outro e delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, sempre respeitando os requisitos previstos na lei.

Para a consecução dos objetivos fundamentais e suas finalidades, a lei complementar define *atuação supletiva* como sendo a ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições, nas hipóteses definidas e *atuação subsidiária* como sendo a ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas no seu próprio texto.

Visto isso, vislumbramos diversas possibilidades para a cooperação entre os entes no que diz respeito à gestão ambiental de modo que os bens ambientais não padeçam de proteção e controle pelo motivo de um ente não dispor de capacidade para tanto. Como exemplo, podemos citar os municípios que não estão habilitados para a realização do licenciamento ambiental das atividades que causem ou possam causar impacto local por falta de estrutura. Nesse caso, o estado respectivo atua como órgão licenciador, embora possa se sobrestrar no desempenho dessa função. Daí a importância da independência na gestão ambiental por parte dos governos locais.

O art. 5º da lei complementar prevê que o ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas na própria lei, com a condição de 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. Sendo órgão ambiental capacitado aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

Sobre a atribuição dos municípios para realizar o licenciamento ambiental, esta foi expressamente determinada no art. 9º, XIV, ‘a’, restando atribuída a eles a competência para promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local e os localizados em unidades de conservação instituídas pelo próprio município, com exceção dos localizados em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).

Pela LC n. 140/2011, a definição das atividades consideradas como de impacto local ficou a cargo dos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente que devem considerar o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade para tanto. Sobre esse dispositivo específico se debruça uma discussão acerca de possível constitucionalidade, quando atribui aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a definição das atividades de impacto local.

Nesse sentido, Farias (2020, p. 130-163) faz uma revisão teórica/bibliográfica dos principais argumentos trazidos por diversos autores da área jurídica que compreendem, em apertada síntese, aspectos como o desrespeito à autonomia dos municípios, ao princípio da separação dos poderes, ao princípio da legalidade e da reserva legal e quanto à ilegitimidade dos conselhos estaduais de meio ambiente para desempenhar a tarefa.

Não cabe aqui analisar de forma mais profunda os aspectos suscitados, embora bastante relevantes, porque fugiria do propósito do trabalho e do presente capítulo. Afinal, discordâncias dos pontos apresentados demandam análises mais minuciosas e a norma está em vigor, portanto, deve ser aplicada.

Seguindo, sobre a atribuição dos conselhos estaduais definirem as atividades de impacto local, é importante ressaltar que no estado de Mato Grosso do Sul o CECA ainda não expediu tal normativa, mas os Termos de Cooperação Técnica (TCTs), que vêm sendo firmados entre os municípios e o estado no processo de habilitação dos municípios para que realizem o licenciamento ambiental, organizam essa questão e trazem em anexo um rol de atividades a serem licenciadas pelos municípios. Lembrando que os TCTs trazem um rol anexo das atividades sobre as quais os municípios têm a atribuição de realizar o licenciamento ambiental, como também prevê que cabe a eles licenciar outras de acordo com a previsão de sua própria legislação. Ressalte-se que essas atividades listadas não representam um rol taxativo e podem ser alteradas.

Os TCTs, que são um instrumento por meio do qual os municípios formalizam sua habilitação junto ao estado para realizarem o licenciamento ambiental de atividades consideradas como de impacto local, se mostraram bem eficazes ao longo dos anos. Esclarece pontos conflituosos que permeiam os processos de licenciamento ambiental, sobretudo em questões relativas à

competência. Estes serão vistos de forma mais detalhada no capítulo 4, ao tratar do processo de descentralização do licenciamento ambiental no Estado.

Assim, no estado de Mato Grosso do Sul, mesmo sem a publicação da LC n. 140/2011, o processo de municipalização do licenciamento teve início com base em legislação estadual em 2001 e mediante a formalização dos TCTs. Com o advento da LC, os termos foram se ajustando ao novo regramento.

3.3 A abordagem territorial da governança ambiental e o desenvolvimento local

Para entender o desenvolvimento local é preciso pensar na sociedade como a grande protagonista desse processo. Menciona-se processo porque o DL é dinâmico, está em constante transformação, são as pessoas em movimento, organizando-se e definindo suas prioridades.

É um processo que pode ser enxergado através de um novo padrão de relação entre estado e sociedade, fincado na participação social, no surgimento de parcerias, em articulações governamentais, em ações integradas, dentre outros arranjos institucionais que, segundo Kronemberger e Costa (2016), se tornam espaços de interlocução e de governança⁶ e surgem em diversas escalas.

Como visto, o licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente e tem como objetivo

[...] efetuar o controle das atividades efetiva e potencialmente poluidoras, através de um conjunto de procedimentos a serem determinados pelo órgão ambiental competente, com o intuito de defender o equilíbrio do meio ambiente e a qualidade de vida da coletividade. (FARIAS, 2019, p. 30).

O licenciamento ambiental promove a conexão entre o empreendedor, cuja atividade interfere diretamente no meio ambiente afetando os recursos (bens) ambientais e o Estado, que, neste particular, vem garantir a persecução dos objetivos da PNMA (FARIAS, 2019, p. 31), dentre eles o uso racional dos recursos ambientais e sua disponibilidade permanente. Importante frisar que é também desta forma que a coletividade se assegura de que eventual concessão

⁶ As autoras referenciam como espaços de governança fóruns, agências, conselhos, comitês e consórcios.

de licença ambiental será pautada em critérios técnicos, além de poder participar desses processos por meio dos Conselhos instituídos.

A legislação brasileira se reporta à necessidade do uso racional dos recursos ambientais em diversos momentos e instrumentos legais interiorizando a coletividade nesses processos. Nesse sentido se faz oportuno o reconhecimento dos recursos ambientais como bens comuns, necessários à garantia da qualidade de vida de toda a população e que encontra no licenciamento ambiental um dos meios para a sua salvaguarda e uma conexão para a prática da governança.

3.3.1 Bens Comuns Ambientais

Os bens comuns são reconhecidos de um modo geral, como os bens e/ou serviços considerados recursos dos quais dependemos mutuamente para garantir a nossa sobrevivência e bem-estar, cujo acesso depende de uma governança compartilhada e inclusiva, assim, busca-se garantir direitos de uso e não de propriedade sobre eles.

Ainda que não exista uma definição precisa a respeito de “bens comuns”, todos partem do pressuposto de que estes são essenciais à vida. De todo modo, já existe uma complexa heterogeneidade do que hoje possa constituir os bens comuns, seja de ordem material, seja de ordem imaterial.

De acordo com Gusmai (2016), a conservação e reprodução dos bens comuns têm sido consideradas condição necessária para a manutenção de uma ordem social democrática. Alinhado a isso, Borges (2017) chama atenção para a Declaração Final da Rio + 20, intitulada “O futuro que queremos”, que fez menção à participação de diferentes níveis de governo e diferentes atores nas tomadas de decisão na construção do desenvolvimento sustentável.

Dentre outros aspectos, é reconhecido de forma comum que:

[...] a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, nos níveis nacional e internacional, bem como um ambiente favorável são essenciais para o desenvolvimento sustentável, incluindo um crescimento econômico sustentável e igualitário, desenvolvimento social, proteção ambiental e a erradicação da pobreza e da fome. Reafirmamos que para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável, precisamos de instituições em todos os níveis, que sejam eficazes, transparentes, responsáveis e democráticas;

É fundamental para o desenvolvimento sustentável as oportunidades dos povos de serem atores de suas vidas e de seu futuro, de participarem das tomadas de decisões e de expressarem suas preocupações. Ressaltamos que o desenvolvimento sustentável exige ações concretas e urgentes. Ele só pode ser alcançado com uma ampla aliança de pessoas, governos, sociedade civil e setor privado, todos trabalhando juntos para garantir o futuro que queremos para as gerações presentes e futuras.

É certo que os bens ambientais são necessários para nossa sobrevivência e bem-estar, o que nos leva à conclusão de que são eles bens comuns. Porém, sob a perspectiva das ciências jurídicas, podemos compreender que, de acordo com Mirra (2016), conforme evolui o estudo do direito ambiental, o regime jurídico do meio ambiente é distinto do regime dos bens ambientais, embora demandem proteção integrada.

De acordo com Mirra (2016), os bens ambientais são elementos do meio ambiente que, nos termos da Lei n. 6.938/81, é “essencialmente um bem incorpóreo e imaterial, pois é definido 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”.

Segundo o mesmo autor, embora seja o meio ambiente um bem incorpóreo, ele é composto por bens corpóreos e incorpóreos. Bens estes que possuem existência própria e autônoma, submetendo-se à proteção especial porque “representam a base material sobre a qual se fundamenta a preservação da qualidade ambiental numa dimensão global” (MIRRA, 2016).

Nesse sentido, os bens ambientais seriam espécies da flora, da fauna, ar, água, solos, ecossistemas, processos ecológicos, bens e valores culturais, aspectos indissociáveis de uma mesma realidade, previstos na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) como recursos ambientais, nos termos do inciso V do art. 3º.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, caput, atribuiu ao meio ambiente (bem incorpóreo e imaterial) ecologicamente equilibrado a condição de bem de uso comum do povo, impondo-se à coletividade e ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Isso significa que o titular desse bem é o povo, a coletividade, que não podem dispor desse bem como quiserem, pois precisam salvaguardá-lo para as gerações

futuras, cabendo ao Estado a sua administração com a participação da sociedade.

Essa diferenciação de meio ambiente e bens ambientais (recursos ambientais) pode parecer um pouco confusa inicialmente, mas demonstra grande relevância na prática na medida em que:

[...] ainda que admissível a utilização ou a apropriação de determinados elementos corpóreos que fazem parte do meio ambiente e dos bens ambientais, o uso que eventualmente deles se fizer, sobretudo para fins econômicos, está balizado pela necessidade de preservação dos recursos ambientais em função da manutenção do equilíbrio ecológico e, em qualquer hipótese, não poderá levar à apropriação individual ou exclusiva do meio ambiente como bem imaterial e nem à disposição da qualidade ambiental necessária à sadia qualidade de vida (SILVA, 1994, *apud* MIRRA, 2016, p. 56).

Sob essa ótica, podem-se referenciar os recursos ambientais, entendidos como os bens ambientais que compreendem o meio ambiente, como bens comuns ambientais, necessários à sobrevivência e bem-estar de todos indistintamente. Políticas Nacionais Ambientais refletem essa condição em alguns de seus dispositivos e aludem à ideia de governança para a salvaguarda da sustentabilidade desses bens comuns.

3.3.2 Governança ambiental abordada em Políticas Ambientais Brasileiras

No Brasil, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 que constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), já apresentava o conceito de “[...] governança ambiental por meio da disposição de responsabilidades compartilhadas entre diferentes níveis de governo, sociedade e empresas”. Ressalta, ainda, no parágrafo único do art. 5º, que quaisquer atividades empresariais, sejam elas públicas ou privadas, deverão ser exercidas em consonância com as diretrizes da lei (BORGES, 2017).

Alguns princípios também dialogam com a ideia de governança ambiental: i) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; ii) racionalização do uso do solo, do

subsolo, da água e do ar; iii) incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais, e iv) educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Além disso, a lei cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais, e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. Dentre outras atribuições, compete ao CONAMA estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Toda vez que a lei menciona uso racional, seja em sua base principiológica, seja por meio de atribuições conferidas aos integrantes do SISNAMA, seja no âmbito dos seus objetivos, esse comando se conecta diretamente com a premissa trazida na Constituição de que os bens ambientais, que integram o meio ambiente nas suas dimensões incorpórea e imaterial, são bens comuns e demandam um uso racional para a garantia da qualidade de vida e bem-estar de gerações futuras, indo ao encontro da condição de indisponibilidade trazida pelo art. 225 da Carta Maior:

Art. 225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988).

O direito de todos a terem acesso ao ambiente, visto como bem de uso comum, fundamental para a garantia da vida, passa a ser um papel atribuído não somente ao Poder Público, como a toda coletividade.

Outras políticas nacionais também abordam a governança, impondo a participação multiatores e multinível na proteção dos bens ambientais.

Conforme Borges (2017), a Política Nacional de Recursos Hídricos, estabelecida na Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997 que deu origem ao Sistema

Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, trouxe no inciso IV do artigo 1º a necessidade da gestão dos recursos hídricos ser descentralizada e contar com a participação do Poder Público, usuários e comunidades, por meio de comitês de bacia hidrográfica e com instrumentos que envolvem o processo regulatório, participativo e de acesso à informação transparente, tais como: outorga, cobrança e enquadramento..

A Política Nacional de Educação Ambiental, instituída pela Lei 9.795, de 27 de abril de 1999, no seu artigo 3º atribuiu incumbências aos diferentes atores ao preconizar que todos têm direito à educação ambiental como parte de um processo educativo mais amplo, e incumbe ao Poder Público, nos termos dos arts. 205 e 225 da Constituição Federal, definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente.

As diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, conforme a Lei n. 11.445, de 2007, com o novo marco do saneamento (Lei n. 14.026, de 2020), se reportam aos princípios fundamentais do controle social do saneamento por representantes de órgãos, sociedades e empresas prestadoras de serviços e da transparência das ações.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos, disposta na Lei n. 12.305 de agosto de 2010, reforçou a importância da gestão compartilhada com diferentes atores e o consórcio entre municípios. Reforçou a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, estabeleceu como um dos instrumentos, a cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de ações que visem alcançar seus objetivos, principalmente a disposição final ambientalmente adequada de resíduos.

Em 2000, a Lei n. 9.985, de 18 de julho, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), apresenta em suas diretrizes (art. 5º) o apoio e a cooperação de diversos atores no processo de gestão, assim como o incentivo às populações e organizações privadas no estabelecimento e administração de unidades de conservação dentro do sistema nacional, assegurando, em suas diretrizes o envolvimento da sociedade no estabelecimento e revisão da Política Nacional de Unidade de Conservação.

Além das políticas nacionais mencionadas, por força do art. 23 da CF/88, foi publicada a Lei complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011, para fixar normas de cooperação entre os entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) em ações administrativas de competência comum.

Para a garantia da proteção ao meio ambiente, a Lei Complementar estabelece instrumentos de cooperação institucional, tais como consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares, comissões com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos, fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos e a delegação de atribuições de um ente federativo a outro, considerando a definição de atuação supletiva e subsidiária estabelecidas na própria lei.

O Código Florestal de 2012, conforme destaca Borges (2017), apresentou este princípio multiatores e multinível no inciso IV do artigo 1º da Lei n. 12.651 de maio de 2012, ao dispor sobre a responsabilidade comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em colaboração com a sociedade civil, na criação de políticas para a preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais nas áreas urbanas e rurais.

No tocante à sociedade civil organizada, o Marco Regulatório do Terceiro Setor (previsto na Lei 13.019 de julho de 2014) também fundamenta em seu artigo 5º estes princípios de gestão democrática em seu regime jurídico, na promoção do desenvolvimento local, regional, nacional, inclusivo e sustentável (BORGES, 2017).

Embora na prática a participação da sociedade na gestão dos bens comuns ambientais se mostre, de maneira geral, tímida (a considerar como exemplo a mera existência de Conselhos de Meio Ambiente, mas que não retratam uma participação social efetiva) o ordenamento jurídico é recheado de comandos que remetem de forma expressa ou implícita a necessidade da governança ambiental para a salvaguarda dos bens ambientais.

3.3.3 Governança ambiental: multiatores e multinível

Segundo Calembe (2003), a governança passou a ser compreendida como uma nova forma de conceber e gerir a ação pública, por meio de um novo olhar sobre a realidade preexistente, norteada por objetivos comuns, critérios éticos e regras de compartilhamentos.

Toda governança, segundo Newell; Pattberg e Schroeder (2012), é coproduzida por um conjunto de atores governamentais e da sociedade civil, envolvendo diversos arranjos multiatores. Nesse sentido, uma governança ambiental envolve, por meio de parcerias em rede, atores governamentais, privados, híbridos e a sociedade civil de modo geral (*stakeholders*).

A emergência dos atores não governamentais no processo de governança, segundo estes autores, contribui para soluções mais ajustadas e inovadoras, afinal, as questões ambientais resultam de um amplo espectro de ações cotidianas e padrões de comportamento e estruturas, que abrangem tanto o setor público como o privado, envolvendo questões fundamentais para a vida humana.

A governança multiatores vem se tornando fruto de uma tentativa genuína de se construir e melhorar os limites das respostas do Estado às ameaças ambientais (NEWELL; PATTBERG; SCHROEDER, 2012).

No entanto, conforme lembram os mesmos autores, a humanidade compartilha um sistema planetário comum de suporte à vida, de modo que muitos dos desafios enfrentados ultrapassam as fronteiras nacionais com consequências sociais e ambientais que afetam o globo inteiro.

Exatamente por envolver a solução de problemas transversais e complexos, além de multiatores, é importante que a governança ambiental também possa se organizar em diversos níveis, ou seja, local, regional, estadual, nacional, transnacional, global (BARBIERI; FERREIRA, 2018), ou ainda por bacia hidrográfica, bioma, zoneamento ambiental, entre outros.

Nesse sentido, a governança ambiental “compreende a atuação conjunta e integrada de diferentes níveis de governo e da sociedade nos processos de política pública ambiental” (BORGES, 2017, p. 1). As anteriores suposições sobre o Estado como um ator de unidade monolítica e centralizadora na política internacional, vão sendo gradualmente desmoronadas em favor de visões de mundo mais multicêntricas (NEWELL; PATTBERG; SCHROEDER, 2012).

O novo foco deixa de ser o governo para se situar em governança, portanto não mais em processos de cima para baixo e sim em processos que impliquem vários níveis, envolvendo uma multiplicidade de atores e na formação de lideranças locais que realmente conhecem os desafios das comunidades. Portanto, fala-se de um processo de mudança para um enfoque de governança multiatores e multinível. Esse olhar também se faz necessário dentro do Poder Público, de modo que seja um incentivador para a construção desses arranjos.

3.3.4 Arranjos multiatores e o papel da escala local na governança ambiental e desenvolvimento local

Neste formato de governança, dada a complexidade da questão ambiental, os diversos atores públicos, privados e sociedade civil podem se interconectar por meio de parcerias em rede e, assim constituir diversos arranjos, no desempenho de papéis e responsabilidades específicas (BARBIERI; FERREIRA, 2018).

Ao se reconhecer os interesses distintos entre si, é possível se avançar para um processo de cogestão, com o envolvimento dos diferentes atores e seus arranjos, de modo a se contemplar de forma negociada as múltiplas perspectivas. Assim, pode-se falar em comitês, coletivos, fóruns, conselhos, agências e consórcios.

Podem-se citar como exemplo aqueles arranjos institucionais voltados à proteção de bacias hidrográficas, de florestas ou algum outro bioma específico, de animais, como também voltados à educação ambiental, à reciclagem do lixo, à defesa do patrimônio cultural, do conhecimento de populações tradicionais sobre o ambiente, do monitoramento do clima, entre outros. Podem referir-se, ainda, às ONGs que se voltam para defesa de determinadas causas ambientais.

Os Municípios também podem se articular institucionalmente por meio de consórcios intermunicipais, com entes de outros níveis (estaduais e federais) e mesmo em arranjos (trans)fronteiriços na proteção do ambiente, e como representa a escala local de ações e governança, é oportuno ressaltar o seu papel.

Neste processo de governança multiatores e multinível, segundo Calembe (2003), o nível local é considerado privilegiado na valorização dos bens comuns,

uma vez que constitui a realidade concretamente vivida e onde se estabelecem os vínculos reais entre pessoas e destas com o ambiente.

Neste nível é possível pensar e gerir a complexidade, envolvendo simultaneamente as dimensões econômica, social e ecológicas do ambiente. Por certo, além de garantir maior coerência horizontal nas relações estabelecidas na sociedade, é a partir desta escala que se organizam as interações com outros níveis de governança.

Deste modo, Calembe (2003) considera o nível local, o tijolo de base de um processo de governança ambiental. Conforme alerta Weiss (2016), se a constituição de um processo de governança depende da possibilidade de criação de canais institucionalizados, legítimos e eficientes – o arranjo multiatores – de outro lado, também é importante salientar o papel da mobilização e envolvimento da comunidade para a elaboração e implementação de políticas mais efetivas e quer refletem nos problemas ambientais locais e reais, mais próximos das pessoas.

O desenvolvimento local, nesta nova perspectiva dada pelo atual mundo de interação e interdependência, conforme assinalam Kronemberg e Costa (2016, p. 360), passa a ser visto como “um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, baseado na participação social, na formação de parcerias, na busca de integração das ações, nas articulações inter e intragovernamentais”. Esta nova abordagem tem contribuído para o surgimento dos diversos arranjos institucionais, como espaços de interlocução num processo de governança concebido em diversas escalas.

Este processo de mobilização, segundo Frangetto e Luedemann (2016) é constituído por meio de dinâmicas endógenas protagonizadas por atores locais, num respeito às vocações específicas de cada lugar em que elas se manifestam.

De acordo com Ávila (2005), tais dinâmicas endógenas ocorrem por meio do efetivo uso das capacidades, competências e habilidades em uma dada coletividade local organizada, engajada e de mesma identidade social e histórica, ao nela se constituir uma cultura de solidariedade entre si e com atores externos, para atuar no agenciamento e gerenciamento das soluções a seus problemas, necessidades e aspirações específicas.

3.4 Licenciamento ambiental municipal e sua interface com o desenvolvimento local e governança

Enxergar a sociedade, a comunidade, as pessoas como protagonistas e responsáveis pelas interações que ocorrem em determinado lugar, é o principal passo para entender o DL. Tanto que, para que esse processo seja identificado, passamos por inúmeros estudos tais como sobre o que é lugar, o que é território, o que é cidade, o que é o território vivido, as dimensões nas quais as relações pessoais (ou não) ocorrem em determinado espaço, sobre a influência das políticas públicas para cada comunidade e como elas a influenciam, a retroalimentação das interações e das teias que se formam nos lugares com e entre os seus agentes – às vezes chamados de atores – responsáveis.

O DL surge com a endogeneização de capacidades, competências e habilidades nas comunidades-localidades para que se desenvolvam em todos os sentidos e não apenas economicamente (ÁVILA, 2003). Esses processos devem contemplar a possibilidade de desenvolver as múltiplas capacidades humanas. O progresso de cada pessoa, ligado ao desenvolvimento de outras pessoas, é não só um ingrediente fundamental do DL como o resultado desse processo (SCHOMMER, 2013).

Partindo disso, vemos que o poder público, por meio de suas atribuições precípuas, desempenha um importante papel que reflete diretamente na dinâmica de qualquer sociedade. Reconhece-se, desta maneira, a corresponsabilidade pelos rumos desejados, pois os fenômenos naturais, sociais, políticos e econômicos são notadamente interdependentes e o diálogo sociedade/estado deve cada vez mais se estreitar e harmonizar.

Para que o desenvolvimento local em essência se concretize, a conexão com aparato estatal (poder público) se faz necessária, ainda que a iniciativa para isso parta da própria comunidade, das pessoas enquanto cidadãos.

Segundo Schommer (2013):

[...] o papel primordial do Estado é facilitar o exercício da cidadania, permitir que os cidadãos sejam cidadãos e desenvolvam suas múltiplas capacidades, estar a serviço dos propósitos da Cidadania. Mais do que definir regras e controlar sua aplicação ou prestar serviços públicos, cabe ao Estado

favorecer as múltiplas interações (pessoas, organizações, recursos, instrumentos, conhecimentos) em torno de interesses comuns, promovendo a coprodução do bem público (enquanto conjunto de valores democraticamente definidos); ajudar os cidadãos a expressarem suas visões de mundo, a colocá-las em diálogo e, juntos, identificarem o que constitui o interesse público e construí-lo.

Mais do que um produtor de regras, controles, políticas e serviços um Estado, como sistema de aprendizagem e inovação a serviço da cidadania e do bem público, que convoca todos a participar e oferece meios para tal. Um Estado como plataforma de diálogo, aprendizagem, engajamento mútuo e responsabilização dos envolvidos nos processos de desenvolvimento. Um Estado concertador de vontades e capacidades.

Assevera Antunes (2006) que uma das funções do Estado é regular os padrões de comportamento para a vida em sociedade e, para que esse controle se realize, não há defesa de particulares ou de grupos. Em tese, o Estado assume uma postura de árbitro, de modo que os interesses de determinado grupo ou particular não se sobreponham ou ponham em risco os interesses globalmente tutelados.

A tutela do meio ambiente – bem de uso comum do povo e direito de todos – entra nessa dimensão. A PNMA trouxe o licenciamento ambiental como um dos instrumentos garantidores do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, permitindo ao Estado fornecer à população meios e modos para o desempenho de seus projetos particulares, ao mesmo tempo que salvaguarda o direito a uma sadia qualidade de vida pelo equilíbrio no uso dos bens comuns ambientais.

A partir daí é que podemos vislumbrar a interface do licenciamento ambiental, mais precisamente o realizado pelo poder local, como um dos meios que permitem a conexão necessária do poder público com a sociedade possibilitando o diálogo do conhecimento entre diversos agentes que confluem na gestão ambiental local para garantir bem-estar, um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para que o poder público local - o exercido pelo município por meio de seus órgãos e entidades - possa controlar o uso dos recursos ambientais locais por todas as pessoas de modo a preservá-los para as presentes e futuras gerações por meio do licenciamento, ele precisa se estruturar. Isso implica atravessar vários obstáculos e enfrentar desafios, pois é necessário investir em

estrutura física, recursos humanos e financeiros que dependem, obviamente, de vontade política.

Como delineado por Calembe (2003), no processo de governança multiatores e multinível, o nível local é considerado privilegiado na valorização dos bens comuns, uma vez que constitui a realidade concretamente vivida e onde se estabelecem os vínculos reais entre pessoas e destas com o ambiente.

Neste nível é possível pensar e gerir a complexidade, envolvendo simultaneamente as dimensões econômica, social e ecológicas do ambiente. Por certo, além de garantir maior coerência horizontal nas relações estabelecidas na sociedade, é a partir desta escala que se organizam as interações com outros níveis de governança.

A importância do licenciamento ambiental municipal entra nesse contexto. Para que os bens ambientais sejam preservados de modo que possam ser usados por toda coletividade da geração presente e garantido às gerações futuras, o poder público se vale de um processo administrativo no qual a viabilidade ou não de atividades que causem ou possam causar impactos ambientais locais é definida.

Ao final de cada processo, o interessado obtém uma licença (ou não) para dar início ao seu empreendimento, de modo que eventuais impactos ali identificados sejam mitigados.

Complementando o raciocínio, para que isso ocorra em âmbito local, é necessário, dentre outros requisitos, que o município conte com um Conselho Municipal de Meio Ambiente, uma instância na qual segmentos diversos da sociedade deliberam sobre os processos de gestão ambiental municipal, incluindo os de gastos e investimento de recursos públicos.

Segundo Anhucci e Suguihiro (on-line), é importante considerar os Conselhos como espaços públicos e compreendê-los como importantes instâncias de debate sobre questões de interesse comum, reconhecendo aí a sua dimensão política. Tal caráter atribui aos Conselhos sua importância enquanto local de discussões que interferem na vida de todos, em especial da discussão sobre o uso dos recursos ambientais locais, quando cabível, por meio das licenças.

Assim, esse processo quando realizado de forma descentralizada, viabilizado no âmbito do poder público local, permite o envolvimento de vários atores locais, de estratégias e de recursos na medida em que é necessária a existência dos Conselhos. Alinhado a isso, vislumbra-se maior efetividade quanto à racionalidade do uso dos bens comuns ambientais. Permite a busca por parte das instituições públicas de melhores capacitações em decorrências das demandas que automaticamente vão aumentando, como permite que a própria coletividade, envolvida nessas instâncias, passe a conhecer melhor o seu entorno, as interações e potencialidades que ali ocorrem e existem, o que possibilita a formação de ajustes necessários à governança ambiental.

4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

4.1 Considerações iniciais

A competência para exercício do licenciamento ambiental descentralizado⁷ vem sendo objeto de estudos e discussões desde a promulgação da CF/88, que alçou os municípios a entes federativos independentes, dotados de autonomia política e administrativa.

A estes foi atribuída a competência administrativa⁸ comum em matéria ambiental por meio do art. 23⁹ da CF/88, que condicionou à edição de lei

⁷ Ao mencionar licenciamento ambiental DESCENTRALIZADO me refiro ao municipalizado, ao realizado pelos municípios já habilitados.

⁸ “A competência administrativa em matéria ambiental consiste na atribuição do Poder Executivo de proteger o meio ambiente, colocando em prática os instrumentos de controle da Política Nacional do Meio Ambiente. Isso diz respeito à atividades de fiscalização, imposição de sanções administrativas em licenciamento ambiental, que tem como base o poder de polícia e que são considerados a espinha dorsal do Poder Público nessa temática.” In FARIA, Talden. **Competência Administrativa Ambiental: fiscalizações, sanção e licenciamento ambiental na lei complementar n. 140/2011**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. P. 1.

⁹ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

complementar a fixação das normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional e ao prestígio do pacto federativo.

De acordo com Farias¹⁰ (2019, p. 136 e 137), essa competência compreende também a atribuição para o exercício do licenciamento ambiental pelas três esferas de governo, que enfrentaram um cenário conflituoso e de grande insegurança jurídica até 2011, quando a lei complementar¹¹ exigida finalmente foi publicada.

A edição da lei era fundamental para estabelecer as condições pelas quais os municípios passariam a exercer as suas competências de modo a evitar sobreposição de atribuições e considerando que não há hierarquia entre estes e os demais entes federados.

Embora as publicações sobre a competência administrativa em matéria ambiental envolvendo o exercício do licenciamento por parte dos municípios tenha se intensificado naturalmente após a CF/88, quando estes foram alçados a entes independentes, é certo que ainda há bastante espaço para estudos voltados aos

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

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;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

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

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

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

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 (grifos nossos). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 nov. 2121, às 11h22.

¹⁰ Trata-se, além da competência licenciatória, de competência para fiscalização e, consequentemente, para aplicar sanções. FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 7a. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. P. 136/137

¹¹ Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm.

aspectos práticos do processo de descentralização/municipalização do licenciamento ambiental, principalmente à luz da Lei Complementar n. 140/2011.

Aos poucos, foi-se reconhecendo a importância da estrutura da administração pública municipal, sobretudo a importância de municipalizar o licenciamento ambiental, que é considerado o mais importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

Conforme Milaré (2007, p. 406), é por meio dele que a Administração Pública busca controlar as atividades que interferem nas condições ambientais de forma que se possa compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico¹², materializando seu dever de proteção ambiental insculpido no art. 225 da CF/88.

Levando-se em conta o propósito do licenciamento ambiental e em se tratando de atividades que causem impacto local, parece mais lógico que seu procedimento seja realizado pelo poder público municipal¹³, que detém, em tese, com mais precisão, o conhecimento necessário à promoção da sustentabilidade local.

Mesmo tendo havido um intervalo de tempo considerável entre a competência municipal estabelecida no art. 23 da CF/88 e a publicação da complementar em 2011, o movimento de descentralização da gestão ambiental foi ocorrendo em diversos estados brasileiros.

4.2 Licenciamento em Mato Grosso do Sul: uma discussão local

No estado de Mato Grosso do Sul, em 2001, a Lei estadual n. 2.257 de 09 de julho, estabeleceu as diretrizes do licenciamento ambiental estadual, definiu os prazos para a emissão de licenças e autorizações ambientais e **contemplou entre seus regulamentos a descentralização da gestão pública ambiental do estado ao dispor da atribuição dos municípios para o exercício do licenciamento ambiental de atividades que causem impacto local.**

O movimento de descentralização da gestão ambiental veio para fortalecer a capacidade da gestão local e melhorar o desempenho do órgão ambiental

¹² MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 406.

¹³ Dentro de critérios estabelecidos que lhes são próprios.

estadual, de modo que possibilitaria a retirada fracionada e pactuada da atuação supletiva que o órgão estadual estivesse exercendo sobre as atividades que pudessem causar impactos locais¹⁴.

Esse processo de descentralização foi regulamentado pelo Decreto estadual n. 10.600, de 19 de dezembro de 2001, por meio do qual foram estabelecidas as regras sobre a cooperação técnica e administrativa entre o órgão ambiental estadual e os órgãos municipais de meio ambiente, o qual visava ao licenciamento e à fiscalização de atividades de impacto ambiental local.

De acordo com o regulamento, os municípios que cumprissem os requisitos ali previstos poderiam se habilitar junto ao órgão ambiental estadual para dar início ao Plano de Descentralização da Gestão Ambiental (PDGA) do estado, visando à implantação da gestão ambiental integrada com ênfase no processo de licenciamento e fiscalização de atividades e empreendimentos de impacto local de maneira harmônica e integrada às atividades desenvolvidas pelo órgão ambiental estadual.

Importante lembrar que o processo de fortalecimento e descentralização política, que visa, sobretudo, delegar atribuições a outros entes e validar suas originárias de modo que possam acontecer de forma harmônica e coordenada não percorre um caminho simples e rápido.

Além disso, ficou a cargo do órgão ambiental do estado, mediante ratificação do CECA, publicar a relação das atividades consideradas como de impacto local. A resolução que sairá pelo conselho, já nos termos da LC n. 140/2011, ainda não foi publicada, mas encontra-se em elaboração¹⁵.

Descentralizar a gestão ambiental, ou municipalizar a gestão ambiental, significa dizer que os municípios precisam se estruturar e atender a certos requisitos legais para dar conta das atribuições de referência, o que compreende a análise dos processos de licenciamento ambiental, atividades fiscalizatórias e de poder sancionatório. Seguramente implica dispensar recursos não só

¹⁴ BARROS, Eliane Crisóstomo Dias Ribeiro; GARCIA, Eliane Maria (Org.).**Gestão ambiental em Mato Grosso do Sul:** conceitos e práticas. Dourados, MS: UEMS, 2014. Disponível em: http://www.servicos.ms.gov.br/imasuldownloads/Caderno_da_Gestao_Ambiental.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

¹⁵ Informação obtida do setor de municipalização do licenciamento ambiental do IMASUL via e-mail na data de 06 de dezembro de 2021.

financeiros, os quais já são mais escassos em nível local, bem como sua estrutura só se constrói mediante uma genuína vontade política.

Não é difícil vislumbrar os avanços políticos e sociais que a descentralização da gestão ambiental pode trazer. Alguns artigos que se propuseram analisar esse processo, tanto sob a perspectiva teórica, quanto sob uma visão prática, têm identificado pontos positivos referentes à descentralização mesmo num contexto que coloca os entes locais em desvantagens de várias ordens.

Segundo Kiksberg (2000, P.21, *in* Scardua e Bursztyn (2003, P. 293)),

A descentralização oferece teoricamente vantagens derivadas de uma provisão de serviços locais que fomentam uma maior responsabilidade e um melhor controle por parte dos usuários e das respectivas comunidades e que podem traduzir-se em uma gestão social melhor. Em vista das disparidades das entradas e disponibilidade de capital humano no interior dos países da região [América Latina], esse repasse de responsabilidade social, pode ter um sério impacto em termos de eqüidade territorial.

No entanto, observam que a elevação dos municípios à categoria de entes independentes trouxe mais obrigações e competências para eles, ficando, porém, desprovidos de capacidade institucional, administrativa e financeira para cumprir essas novas atribuições. Aliado a isso, a falta de técnico nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, a falta de capacitação e treinamento, salários defasados (quando comparados aos praticados pela iniciativa privada), instituições despreparadas para assumir atividades ambientais, carência de recursos financeiros e de infraestrutura, ausência de instrumentos de gestão ambiental ou instrumentos ultrapassados, são fatores que vêm contribuindo para que a descentralização da gestão ambiental para o nível local se processe de forma descontínua no tempo e no espaço.

Scardua e Bursztyn (2003) ainda apontam que esses obstáculos se encontram muito mais ligados à cultura dos órgãos centrais do que ao interesse de assumir ou não essa atribuição.

Vieira e Weber (2008) entendem que uma política ambiental centralizada impossibilita a tutela dos recursos naturais, pois os órgãos (estaduais ou federal) não teriam disponibilidade de recursos humanos e materiais ante as demandas, chamando a atenção para as características geográficas nacionais. Os autores

citam que a agilidade nos processos de licenciamento é um reflexo percebido por empreendedores quando há a descentralização e enxergam o licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável.

Nascimento e Bursztyn (2011), ao analisarem o processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense¹⁶, demonstraram que a necessidade de maior agilidade no licenciamento foi a principal causa para a criação dos órgãos municipais de meio ambiente, advinda de pressão dos empreendedores locais por processos mais ágeis. Porém, apontam que apesar de o processo de descentralização das políticas ambientais estar crescendo, existe um desafio grande que é a estruturação adequada desses órgãos para operarem com a agilidade e a qualidade esperadas.

Ávila e Malheiros (2012), ao escreverem sobre os avanços e desafios do sistema municipal de meio ambiente, apontam que a inexistência de um sistema de gestão ambiental municipal deixa os municípios nas mãos dos órgãos ambientais das outras esferas de poder, os quais não possuem estrutura suficiente para atender às demandas locais nem conhecem as especificidades de cada município. Além do que, o processo de descentralização encontra dificuldades quando da sua implementação, tais como a adequação dos instrumentos à estrutura da gestão, a falta de integração entre eles e a falta de qualificação profissional do corpo técnico. Por outro lado, reconhecem que a implementação de um sistema de gestão ambiental municipal traz diversos benefícios para o município e alça o governo local, antes visto como um mero prestador de serviços, ao papel de agente do desenvolvimento local.

Para Reis (2012), através do licenciamento ambiental descentralizado é possível aplicar de forma efetiva o princípio do desenvolvimento sustentável além de ser possível vislumbrar a aplicabilidade do princípio ecológico de agir localmente e pensar globalmente. Há de se considerar que toda atividade econômica gera um passivo ambiental, que deve ser avaliado diante das peculiaridades locais. Assim, trazer o município para o centro das questões ambientais aumenta o sucesso da gestão ambiental porque envolve a base que

¹⁶ Os municípios selecionados para a análise proposta pelos autores pertencem à região sul do estado de Santa Catarina e foram escolhidos porque já possuíam órgão ambiental devidamente instituído ou estavam em vias de criação.

convive com o cotidiano do cidadão, tornando possível intervir com celeridade nas situações que ameacem o meio ambiente.

Apesar de terem constatado dificuldades ao analisarem a municipalização do licenciamento ambiental no estado do Rio Grande do Sul, Ribas, Köhler e Costa (2013), identificaram benefícios, não só ambientais, mas também sociais, advindos da descentralização do licenciamento: atração de investimentos, agilização para a implementação de novos empreendimentos, o não deslocamento de empreendedores para a capital para requerer as licenças ambientais, aumento de recursos financeiros no órgão local por meio do recebimento de parte das Taxas de Controle e Fiscalização (cobrada pelos outras esferas de governo), facilitação ao acesso a financiamentos, menos sobrecarga de trabalho no órgão ambiental estadual, demonstração de uma administração municipal responsável e consciente das questões ambientais e agilidade nos processos que passaram a tramitar nos municípios.

Para Costa *et al.* (2014)¹⁷, por meio de uma gestão ambiental descentralizada, na qual os municípios estão aptos a realizarem o licenciamento ambiental, é possível ao poder público exercer um maior controle sobre as atividades antrópicas que interferem na qualidade ambiental, contribuir para o desenvolvimento econômico e sustentável de seu território, além de promover a transferência de poderes da esfera estadual para a esfera municipal, proporcionando a estas unidades a faculdade de definir suas prioridades de gestão.

O processo de municipalização do licenciamento ambiental estimula o protagonismo dos cidadãos na tomada de decisões que envolvam o tema. Lagemann (2016), ao escrever sobre a importância do licenciamento ambiental para o desenvolvimento dos municípios, dialoga com o desenvolvimento local essencialmente considerado, ao apontar que a descentralização permite manter na esfera local não apenas as ferramentas de controle, mas também possibilita o protagonismo de uma comunidade sobre a preservação de seu locus. Explica que o cidadão assume, junto com o órgão gestor, a responsabilidade pela

¹⁷ COSTA, Gecássia Maria; SANTOS, Alane Regina Rodrigues; SANTOS, Andréia Rodrigues. A descentralização do licenciamento ambiental e sua integração com o ordenamento dos municípios. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 348-354. ISBN 978-85-63800-17-6.

manutenção do meio ambiente. Nessa linha, o autor aponta que para que o processo de municipalização tenha sucesso, é imprescindível estimular o protagonismo das comunidades, fazendo com que elas sintam-se contempladas pela legislação com o respeito de suas dimensões econômicas e culturais.

Os obstáculos para a municipalização do licenciamento ambiental, assim como as vantagens que dele decorrem, foram relatados em publicações recentes que analisaram as experiências vividas durante o processo.

Nascimento e Fonseca (2017), em pesquisa realizada sobre a descentralização do licenciamento ambiental na percepção de diferentes partes interessadas de 84 (oitenta e quatro) municípios brasileiros, puderam concluir que a percepção de que os municípios brasileiros têm baixa capacidade institucional é bem acentuada, sobretudo com relação aos relatos acerca da falta de recursos humanos e financeiros nos órgãos ambientais municipais.

Aduzem, ainda, para o fato de que a municipalização do licenciamento tem atribuído mais uma camada de responsabilidade aos municípios que já se encontram fragilizados no contexto federativo brasileiro, o que pode ocasionar a reprodução dos problemas já existentes no licenciamento estadual e federal. No entanto, sugerem estudos que possam vislumbrar soluções para que a descentralização possa ser eficiente depois de implantada. Os autores seguem a mesma linha de pesquisa e conclusão em outras publicações¹⁸.

Segundo Marconi, Borinelli e Capelari (2019), a descentralização da gestão ambiental proporciona a criação de novas fontes de recursos que podem ser aplicados na própria administração local, promove a sustentabilidade local considerando que no processo de licenciamento se conhece com mais profundidade as atividades econômicas que são desenvolvidas na cidade, gera empregos indiretos como os de consultorias fazendo circular mais recursos financeiros na cidade, promove a celeridade nos próprios processos que antes eram analisados de forma centralizada no órgão estadual e gera uma necessidade constante de aperfeiçoamento profissional da equipe do órgão municipal.

¹⁸ ABREU, Lima Emanoelle; FONSECA, Alberto. Análise comparada da descentralização do licenciamento ambiental em municípios dos estados de Minas Gerais e Piauí (2017), e NASCIMENTO, Thiago; ABREU, Emanoelle; FONSECA, Alberto. Descentralização do licenciamento e da avaliação de impacto ambiental no Brasil: Regulação e estudos empíricos (2020).

Pereira, Parisoto e Pereira (2019) consideram que, embora fiquem para os municípios os maiores desafios para o desenvolvimento da gestão ambiental, uma vez que é baixo envolvimento das administrações locais com a política ambiental e são maiores as dificuldades de articulação política com as demais instâncias de gestão federativa, a descentralização se mostra um importante fator para a eficiência das políticas públicas porque possibilita discutir questões com os agentes diretamente envolvidos para a construção de um ambiente mais promissor e direcionado às demandas locais.

Embora existam obstáculos que devem sermeticulosamente analisados antes de se iniciar um processo de descentralização da gestão ambiental, para evitar que seja apenas uma transferência de esferas dos problemas já vividos nos âmbitos estadual e federal, há vantagens de diversas ordens para os municípios que decorrem desse movimento.

Ainda assim, no estado de Mato Grosso do Sul apenas 17 (dezessete) municípios atualmente¹⁹ se habilitaram e 1 (um) deles está em processo de habilitação num total de 79 (setenta e nove) municípios. O processo em si para a habilitação do município interessado não é complexo. É interessante analisá-lo de forma objetiva para, após, tecer algumas considerações sobre o que enfrentam os órgãos locais depois de habilitados.

4.3 Formalização do processo de descentralização do licenciamento ambiental junto ao IMASUL

Os municípios interessados em estabelecer o TCT para exercer o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades considerados de impacto local, deverão apresentar qualificações mínimas junto ao órgão estadual e atender aos requisitos básicos legais fundamentados no Decreto estadual n. 10.600/2001²⁰.

Os Termos de Cooperação Técnica, ou Acordos de Cooperação Técnica como também são chamados, consistem em um dos mecanismos de cooperação previstos no inciso II do artigo 4º da Lei Complementar n. 140/2011, que veio

¹⁹ Disponível em: <https://www.imasul.ms.gov.br/municipios-aptos-a-licenciar-atividades-de-impacto-local-2/>. Acesso em: 27 fev. 2022, às 15h24.

²⁰ Disponível em: <https://www.imasul.ms.gov.br/municipios-aptos-a-licenciar-atividades-de-impacto-local/normas-e-procedimentos-para-descentralizacao/>. Acesso em: 12 mar. 2022.

regulamentar o art. 23 da Constituição Federal de 1988, mais precisamente seu parágrafo único.

O instrumento comumente firmado entre entes federativos tem a finalidade de estabelecer condições Técnico-Institucional e Administrativas entre os partícipes, visando a implementação da gestão ambiental integrada com ênfase no processo de fiscalização e atividades e empreendimentos de impacto local pelos municípios, desde que sejam desempenhadas de maneira harmônica e integrada às atividades desenvolvidas pelo Estado.

Como bem aponta Farias (2015), é um desperdício de esforços o trabalho de dois órgãos ambientais nos mesmos processos de licenciamento ou de sanção administrativa ambiental, ainda mais se for levado em consideração que existe grande número de atividades que não estão sujeitas a esse mecanismo por conta da falta de estrutura estatal.

Na prática, os convênios e os acordos de cooperação técnica firmados entre estado e municípios evitam ações paralelas dos órgãos de meio ambiente e a habilitação municipal, além de reforçar uma competência originária do poder local, organiza eventual conflito, evitando, diante de dúvidas sobre a competência para licenciar, que os entes possam decidir assumir um processo licenciatório apenas pelas vantagens financeiras e/ou políticas que pudessem dele decorrer ou até por interesses particulares.

Os termos, ao serem firmados, discriminam as atividades que demandam o licenciamento ambiental municipal, bem como esclarecem sobre os processos de licenciamento em andamento e como serão finalizados, se pelo ente que deu início ou pelo ente agora habilitado. Essa era uma questão conflitante no Estado, e o termo prevê expressamente a solução para a demanda.

De acordo com o Imasul, o pedido para a habilitação municipal deve ser protocolado no órgão estadual, por meio de ofício assinado pelo Prefeito Municipal e dirigido ao seu Diretor Presidente, mediante apresentação de toda a documentação exigida no requerimento padrão (Anexo I).

4.4 Requisitos para a descentralização do licenciamento ambiental

O requisito previsto para os municípios interessados em celebrar o convênio é possuir um sistema de gestão implementado.

Conforme dispõe o art. 2º do Decreto estadual n. 10.600/01, esse sistema de gestão é caracterizado pela existência de uma política de meio ambiente devidamente instituída, de conselho municipal de meio ambiente que seja deliberativo e do qual participe a sociedade civil, equipe multidisciplinar e sistema sancionatório previsto em lei.

Dispõe o mencionado art. 2º:

Art. 2º O sistema de gestão ambiental a que se refere o artigo anterior caracteriza-se pela existência de:

- I - política municipal de meio ambiente instituída por lei;
- II - órgão colegiado de instância deliberativa, com participação da sociedade civil;
- III - órgão técnico-administrativo da estrutura do Poder Executivo Municipal com atribuições específicas ou compartilhadas na área de meio ambiente, dotado de corpo técnico multidisciplinar para a análise de avaliações de impactos ambientais;
- IV - sistema de fiscalização ambiental legalmente estabelecido que preveja multas pelo descumprimento de obrigações de natureza ambiental.

O processo de habilitação tem início com o envio de Ofício assinado pelo Prefeito Municipal, que deve ser endereçado ao Diretor-Presidente do órgão estadual, mediante o preenchimento do requerimento²¹ contendo a documentação exigida e a demonstração da existência das qualificações mínimas previstas no art. 2º acima transcrito, conforme art. 7º:

Art. 7º O convênio será celebrado mediante requerimento do Prefeito Municipal ao Secretário de Estado de Meio Ambiente, Cultura e Turismo, instruído com documentos que demonstrem que o Município atende às exigências previstas no art. 2º, ouvido o Instituto de Meio Ambiente-Pantanal.

O decreto regulamentador também prevê a possibilidade de o estado avocar a competência do licenciamento de determinada atividade quando no curso do processo for identificado que os impactos ambientais ultrapassam os limites territoriais do município conveniado. Além disso, as cláusulas constantes do termo também esclarecem eventual conflito de competência.

²¹ Disponível em: <https://www.imasul.ms.gov.br/municipios-aptos-a-licenciar-atividades-de-impacto-local/normas-e-procedimentos-para-descentralizacao/>. Acesso em: 24 nov. 2021, às 09h12.

Após firmado o TCT, o município apto deve encaminhar relatório bimensal ao IMASUL com informações referentes às licenças emitidas, decorrentes da execução do termo.

Nesse sentido o art. 8º:

Art. 8º O Instituto de Meio Ambiente-Pantanal por meio da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Cultura e Turismo deverá encaminhar ao Conselho Estadual de Meio Ambiente – CECA, relatório bimensal contendo a listagem das atividades licenciadas pelos Municípios conveniados e sua descrição.

Esses convênios são firmados sob a denominação de Termo de Cooperação Técnica (TCT), e têm como objeto o estabelecimento de condições de cooperação técnico-institucional e administrativa entre as partes interessadas, visando à implantação da gestão ambiental integrada com ênfase no processo de licenciamento e fiscalização das atividades e empreendimentos de impacto local pelos municípios, de maneira harmônica e integrada às atividades desenvolvidas pelo órgão ambiental estadual.

A partir daí, tendo o órgão ambiental estadual validado a apresentação dos documentos e requisitos, a minuta proposta é analisada pelas partes para, então, darem início à execução do instrumento que formaliza a cooperação entre os órgãos.

Ressalte-se que a análise prévia do acordo deve levar o tempo que for preciso para que o ajuste seja firmado de forma que o órgão destinatário possa de fato desempenhar suas atribuições com eficiência. Some-se a isso que o estado também dispensa capacitação para que o órgão local possa iniciar sua atribuição com um mínimo de instrução que demonstre a prática exercida.

De plano vemos que a necessidade de a formalização ter início com a assinatura do Prefeito é uma exigência que faz crer que o município dispensará os esforços devidos para a estrutura do órgão, afinal, os recursos financeiros necessários à implementação da estrutura básica do órgão dependem dele de início, o que inclui dar ênfase também aos recursos humanos necessários.

Outro fato que pode ser extraído é o de que pelas tipologias das atividades, o responsável pela pasta dentro da administração municipal de antemão pode prever quais profissionais serão necessários para atender às demandas locais, contando também com a orientação do órgão estadual. No entanto, deve observar

a necessidade da existência de servidores efetivos para realização de atividades fiscalizatórias. Embora não seja uma exigência expressa, alguns municípios já enfrentaram dificuldades em seus processos fiscalizatórios, porque tal atribuição deve ser exercida por servidor público efetivo.

Os convênios e os acordos/termo de cooperação técnica se mostraram ao longo dos anos um instrumento eficaz para o estabelecimento do federalismo cooperativo na área do licenciamento ambiental (FARIAS, 2019), permitindo uma atuação integrada e cooperada entre os entes diante da ausência da LC n. 140/11.

Isso se confirma no estado de Mato Grosso do Sul, onde dos 17 municípios habilitados para o licenciamento ambiental, 09 (nove) se habilitaram antes do advento da lei em 2011. Com relação aos demais, 01 (um) se habilitou no ano de 2011, mas consta do TCT a LC n. 140/11 como fundamento, e os demais a partir do ano de 2012.

Embora pareça simples estruturar a administração municipal para a habilitação do licenciamento ambiental, a maioria dos municípios no estado de Mato Grosso do Sul não estão devidamente estruturados e, por isso, não aptos a desempenhar a tarefa. Conforme informação prestada pelo Imasul, apenas 01 (um) município atualmente está em processo de habilitação.

Além dos aspectos legais, diversos outros fatores contribuem para que os municípios decidam iniciar o exercício do licenciamento ambiental ou não. Destaque-se que nenhum tipo de acordo administrativo é imposto de um ente ao outro porque cada ente possui sua autonomia política e administrativa nos termos da CF/88. No entanto, o próprio nome do programa de descentralização da gestão ambiental do estado de Mato Grosso do Sul demonstra a intenção de harmonizar as políticas públicas ambientais de modo que sejam executadas de forma coordenada e harmônica entre si. Não fosse essa a intenção irradiada da lei nacional, não haveria a criação de um Sistema Nacional de Meio Ambiente, (SISNAMA) pela PNMA, que é composto por todos os órgãos e entidades ambientais públicos.

Não obstante, a formalização desses convênios administrativos com a finalidade de regularizar a competência para o exercício do licenciamento ambiental, dirimir conflitos dele decorrentes e estimular os municípios a criarem a

estrutura necessária para licenciar, deve ser questão sempre a ser considerada pelo chefe do executivo municipal, na maioria das vezes estimulada pelo gestor da pasta de meio ambiente do Município, pois pudemos identificar alguns reflexos positivos decorrentes da implementação do licenciamento local ao realizar a pesquisa de campo junto aos municípios já habilitados.

Puderam ser identificadas questões bem positivas que decorrem da habilitação municipal para o exercício do licenciamento, tais como a realização de convênios com outros órgãos e entidades privadas, surgimento de outras fontes de captação de recursos financeiros, realização de concurso público para composição do quadro de pessoal, reforço das atividades do Conselho Municipal.

Pesquisas realizadas sobre o tema (SCARDUA; BURSZTYN, 2003; NASCIMENTO; BURSZTYN, 2011; ÁVILA; MALHEIROS, 2012; RIBAS; KÖHLER; COSTA, 2013; PAGOTTO; PIZELLA, 2017; ABREU; FONSECA, 2017; NASCIMENTO; FONSECA, 2017; NASCIMENTO; ABREU; FONSECA, 2020; SANTOS; SANTOS; GOMES; QUEIROZ, 2020; SILVA; BORGES, 2020) apontam que dentre os diversos fatores que fazem com que a administração municipal não se estruture para exercer o licenciamento ambiental estão, como principais, a ausência de recursos financeiros que implica diretamente na estrutura administrativa e técnica e a ausência de recursos humanos nos respectivos órgãos, o que torna o município incapacitado, já que possuir órgão capacitado com pessoal em quantitativo suficiente para atender a demanda é condição para que se firmem os convênios (acordos) e falta de vontade política.

Entender como esse processo funciona é um caminho para propositura de novos arranjos, caso municípios pensem em se adequar para dar início à nova empreitada. Porém, além dos requisitos estabelecidos formalmente em atos normativos, é preciso uma análise da situação fática de cada órgão e se o governo local estaria disposto a investir esforços e recursos financeiros em sua estrutura, que nos remete à ideia de haver vontade política para isso.

Compilando as informações referentes às vantagens que o licenciamento realizado em nível local pode trazer com as dificuldades relatadas nas publicações identificadas como a causa para que Municípios não se habilitem, conseguimos validar tais premissas no estado de Mato Grosso do Sul.

Por outro lado, mediante as entrevistas realizadas, as quais serão analisadas no capítulo 5, pudemos perceber que as dificuldades inicialmente encontradas não devem ser ou não são empecilho para o início do processo, pois elas existem naturalmente nos municípios pela sua própria formação/condição política. Além disso, como já mencionado, os convênios e os acordos de cooperação técnica podem ser úteis para evitar ações paralelas entre os órgãos estadual e municipais de meio ambiente.

Tais instrumentos tendem a racionalizar a atuação dos órgãos ambientais, evitando a duplicidade de ações e permitindo que um maior número de atividades seja devidamente licenciado e fiscalizado.

A intenção do legislador ao estabelecer no artigo 23 da Constituição Federal a competência administrativa comum em matéria ambiental foi estabelecer o federalismo cooperativo, e para que o federalismo cooperativo se efetive é preciso que os entes administrativos trabalhem em conjunto, de forma cooperada e harmônica no que diz respeito ao licenciamento ambiental.

Na opinião de Toshio Mukai (2002 *apud* FARIAS, 2021), o federalismo cooperativo é uma forma de governo em que os entes federativos, em vez de disputarem pelas suas competências, agem de forma integrada tendo em vista as demandas dos administrados. Ele defende que foi esse o objetivo do constituinte originário ao estabelecer no artigo 23 a competência comum em relação a uma série de temas.

Krell (2005), citado por Farias (2021), alerta que nenhum ente federativo pode ser obrigado a assinar um convênio administrativo e que cada ente federativo pode editar e executar as próprias leis e organizar a sua estrutura administrativa na área de meio ambiente.

Contudo, é preciso destacar que os entes federativos têm a liberdade para aderir ou não ao convênio administrativo, bem como de sair dele a qualquer momento, até porque cada um deles possui determinada parcela de competência constitucional originária para realizar o licenciamento ambiental.

4.5 Sobre as atividades consideradas como de impacto local.

As diretrizes do licenciamento ambiental, bem como os prazos para a emissão de licenças e autorizações ambientais no estado de Mato Grosso do Sul estão previstas na Lei estadual n. 2.257 de 9 de julho de 2001, assim como a definição da competência dos municípios para licenciarem atividades de impacto local e aquelas que lhes sejam delegadas pelo órgão ambiental estadual, por força do art. 14 da lei:

Art. 14. Cabe aos Municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhes forem delegadas pela Fundação Estadual de Meio Ambiente-Pantanal por instrumento legal ou convênio.

Parágrafo único. A Fundação Estadual de Meio Ambiente-Pantanal proporá, em razão da natureza, características e complexidade, a lista de tipologias dos empreendimentos ou atividades consideradas como de impacto local, os quais deverão ser aprovados pelo Conselho Estadual de Controle Ambiental.

De acordo com o Decreto estadual n. 10.600/01, que dispõe sobre a cooperação técnica e administrativa entre os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, visando ao licenciamento e à fiscalização de atividades de impacto ambiental local, estas atividades são aquelas cujos impactos ambientais diretos ou indiretos não ultrapassem os respectivos limites territoriais dos municípios. Tal definição pode ser extraída de seu art. 5º numa interpretação a contrário sensu:

Art. 5º Não serão objeto de licenciamento pelos Municípios as atividades cujos impactos ambientais diretos ou indiretos ultrapassem seus respectivos limites territoriais.

A lei estadual ainda previu que ao órgão ambiental estadual, em razão da natureza, características e complexidade, caberia a elaboração da lista de tipologias dos empreendimentos ou atividades consideradas como de impacto local e ao Conselho Estadual de Controle Ambiental (CECA), a sua aprovação.

Posteriormente, a elaboração da lista com as atividades consideradas como de impacto local ficou a cargo exclusivamente do órgão ambiental estadual por força da alteração legal trazida pela Lei estadual n. 3.392 de 16 de dezembro de 2010, tendo sido dispensada a aprovação da lista pelo CECA.

Art. 14. Cabe aos Municípios, mediante convênio com o órgão ambiental estadual, o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades considerados como de impacto local, bem como aqueles que lhes forem delegadas pelo órgão ambiental estadual por instrumento legal ou convênio. (*Redação dada pela Lei n. 3.992, de 16 de dezembro de 2010*).

Parágrafo único: O órgão ambiental estadual definirá, em razão da natureza, características e complexidade, a lista de tipologias dos empreendimentos ou atividades consideradas como de impacto local. (*Redação dada pela Lei n. 3.992, de 16 de dezembro de 2010*).

No entanto, com o advento da Lei Complementar n. 140/11, a elaboração da lista com as atividades consideradas como de impacto local a serem licenciadas pelos municípios deverá ser formalizada conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

[...]

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;

[...]

No estado de Mato Grosso do Sul, o CECA está realizando os levantamentos necessários para editar a norma, que deverá atender ao disposto na LC n. 140/11²², entretanto, a norma ainda não foi publicada.

Importante ressaltar que, a ausência da publicação da lista²³ relacionando tais atividades, não impedi, na prática, que os processos de habilitação municipal fossem iniciados, tendo alguns municípios se habilitado antes mesmo da LC n. 140/11.

Assim, os TCT foram firmados contendo em anexo o rol das atividades “endossadas” aos Municípios para que estes pudessem licenciá-las, desde que atendidos os requisitos previstos no art. 2º do Decreto estadual n. 10.600 de 20

²² Informações prestadas por e-mail pelo setor de municipalização do licenciamento ambiental do IMASUL em 06/12/2021.

²³ O rol de atividades consideradas como de impacto local está sendo elaborado pelo CECA e IMASUL (informação do órgão ambiental do estado, em novembro de 2021).

de dezembro de 2001, conjugados com o comando trazido pelo art. 3º: “O convênio especificará as obras, os empreendimentos e as atividades cujo licenciamento ficará a cargo do Município”.

Os termos firmados foram renovados ao longo dos anos e a relação das atividades foi sendo revista de acordo com os estudos e relatórios encaminhados pelos municípios. É natural que fossem incluídas mais atividades no rol e excluídas outras que passaram a ser consideradas isentas de licença ambiental.

Visto o caminho formal para o processo para a habilitação municipal junto ao estado, passa-se no próximo capítulo à análise dos dados levantados em 4 (quatro) municípios já habilitados.

5 DA PESQUISA DE CAMPO

5.1 Introdução

O licenciamento ambiental resulta na emissão ou não da licença pelo poder público, após analisar, no bojo de um procedimento administrativo específico, os impactos ambientais decorrentes de determinada atividade ou empreendimento que cause impacto local.

Estudos na temática de licenciamento ambiental e descentralização no Brasil visam compreender a municipalização, seja via análise da reforma do Estado, na ótica das políticas ambientais (AZEVEDO, 2007), ou de forma mais específica no licenciamento ambiental em si e todo arcabouço legal, institucional, jurídico (STRUHEL, 2016), embora poucos avaliem os municípios em si (NASCIMENTO; FONSECA, 2017). Sendo assim, poucos estudos integram os aspectos regulatórios com a operacionalização da implementação do licenciamento e a influência nos municípios e no local.

A maioria dos estudos retrata os problemas, obstáculos e dificuldades, em vez de retratarem os desafios e os aspectos positivos, até mesmo para se pensar em políticas públicas mais eficientes. Ainda há carência de estudos em diversas regiões, principalmente pela heterogeneidade dos municípios brasileiros, e que destaquem mecanismos de cooperação e não insistam que a solução seja

somente a vontade política e recursos financeiros (NASCIMENTO; ABREU; FONSECA, 2020).

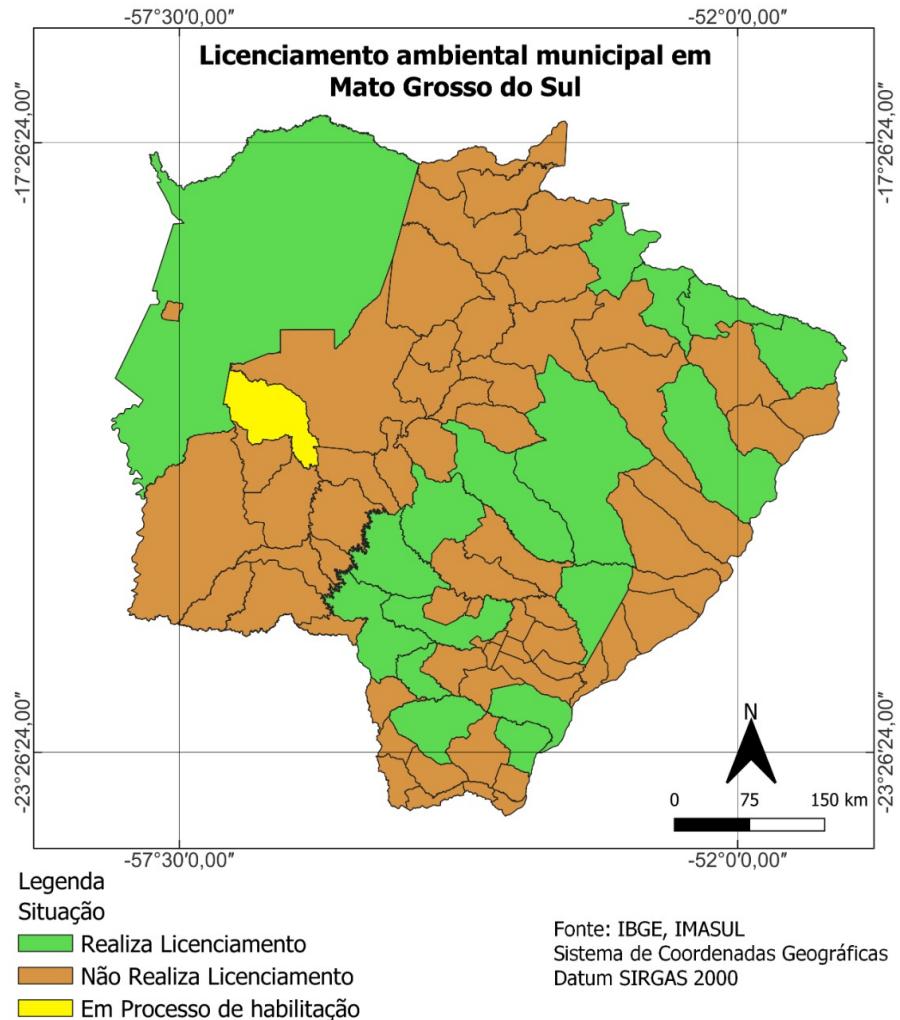
Partindo dessa premissa, foi importante buscar em Municípios já habilitados junto ao órgão estadual de Mato Grosso do Sul (estudo de caso dessa pesquisa), informações sobre o processo de descentralização e como esse processo refletiu não só na administração pública local, como no Município referente, a fim de influenciar os municípios que ainda não se estruturaram para realizar o licenciamento ambiental em nível local num contexto em que a descentralização do licenciamento já era estimulada pelo estado muito antes da publicação da Lei Complementar n. 140/2011. Valendo ressaltar que Mato Grosso do Sul inaugura seu regramento de descentralização em 2001.

Ciente desta lacuna de conhecimento, o objetivo da pesquisa de campo foi avaliar se o licenciamento ambiental realizado de forma descentralizada pode ser visto como um instrumento de política pública que influencia no desenvolvimento local e favorece maior autonomia local nas decisões sobre o uso dos bens comuns ambientais.

5.2 Aspectos metodológicos

Entre os 79 (setenta e nove) municípios do estão de Mato Grosso do Sul, atualmente 17 (dezessete) municípios estão habilitados para realizar o licenciamento ambiental de atividades que causem ou possam causar impacto local e 1 (um) está em processo de habilitação, conforme Figura 1.

Figura 1 – Municípios habilitados para exercerem o licenciamento ambiental



Fonte: Autoria própria com contribuição de Wesley Carvalho.

Nos Quadros 1, 2 e 3, a Identificação dos Municípios de MS quanto à realização de licenciamento ambiental (julho/2022).

Quadro 1 – Informações sobre os municípios habilitados.

Realiza licenciamento	
Campo Grande Dourados Três Lagoas Corumbá Ponta Porã Maracaju Sidrolândia Nova Andradina Naviraí	Paranaíba Amambai Chapadão do Sul Ribas do Rio Pardo Cassilândia Itaquiraí Costa Rica Laguna Carapã

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Imasul, disponível em: <https://wwwimasul.ms.gov.br/municípios-aptos-a-licenciar-atividades-de-impacto-local-2/> Acesso em: 24 jul. 2022.

Quadro 2 – Informação sobre o município que se encontra em processo de habilitação

Em processo de habilitação
Miranda

Fonte: Obtida por e-mail, pelo setor de municipalização do órgão estadual (Imasul), em 06/12/2021.

Quadro 3 – Informação sobre quais municípios não estão habilitados, realizada por exclusão dos demais habilitados e em processo

Não realiza licenciamento			
Aquidauana Rio Brilhante Coxim Caarapó São Gabriel do Oeste Jardim Aparecida do Taboado Anastácio Bela Vista Itaporã Ivinhema Ladário Bataguassu Bonito Terenos	Nova Alvorada do Sul Rio Verde de Mato Grosso Fátima do Sul Sonora Mundo Novo Porto Murtinho Iguatemi Água Clara Coronel Sapucaia Nioaque Paranhos Camapuã Deodápolis Eldorado Aral Moreira	Brasilândia Tacuru Batayporã Dois Irmãos do Buriti Sete Quedas Angélica Glória de Dourados Guia Lopes da Laguna Anaurilândia Japorã Antônio João Bodoquena Santa Rita do Pardo Pedro Gomes Inocência	Jaraguari Bandeirantes Juti Selvíria Vicentina Caracol Douradina Corguinho Paraíso das Águas Rochedo Alcinópolis Rio Negro Jateí Novo Horizonte do Sul Taquarussu Figueirão

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Imasul.

O levantamento dos dados foi feito por meio de entrevistas realizadas com 4 (quatro) profissionais que lidam com licenciamento ambiental municipal,

escolhidos estrategicamente por dois motivos: ou porque participaram do processo de descentralização no órgão ou porque diante de sua experiência de trabalho no órgão ambiental local, poderiam mostrar a sua percepção sobre os reflexos advindos desse processo de descentralização.

As entrevistas foram realizadas nas datas de 30 de setembro de 2020, 01 de outubro de 2020, 06 de fevereiro de 2021 e 17 de agosto de 2021 e por conta do cenário de pandemia causado pela COVID19, 3 (três) das entrevistas foram realizadas à distância: 2 (duas) delas realizadas pela plataforma *Google Meet* e 1 (uma) delas por chamada de vídeo através do *Whatsapp*. A outra foi realizada pessoalmente.

Os entrevistados ficaram livres no início para falar sobre sua atuação no órgão ambiental e sobre sua experiência na área para, então, responderem sobre os aspectos negativos e positivos do processo de descentralização do licenciamento ambiental no respectivo município, tendo em vista as percepções relatadas nos estudos já publicados na temática.

As perguntas buscaram verificar se o processo de habilitação para realizar o licenciamento ambiental foi vantajoso para o município e em que medida essas vantagens estariam relacionadas com o licenciamento ambiental a ponto de podermos afirmar que este, realizado em nível local, na prática, é instrumento de política pública que favorece maior autonomia local nas decisões sobre o uso dos bens comuns ambientais.

Os entrevistados responderam basicamente a questões relacionadas ao processo de habilitação junto ao órgão ambiental estadual (se participaram do processo ou poderiam falar sobre ele com detalhes, prazo para sua conclusão, estímulo à descentralização pelo órgão estadual, apoio oferecido no curso do processo) e sobre as dificuldades que são consideradas como os principais obstáculos para a não habilitação dos municípios, quais sejam ausência de estrutura, recursos humanos e financeiros e vontade política.

Foi percebido que, embora essas dificuldades existam, elas não impedem o processo de descentralização, mas a vontade política é o fator determinante para que o município se habilite.

As entrevistas duraram em torno de uma hora e meia, as informações recebidas foram registradas manualmente de acordo com sua relevância para o trabalho e, ao final, os dados foram revistos com os entrevistados.

Além dos dados que confirmam que a baixa capacidade institucional dos órgãos municipais, (recursos humanos e materiais), recursos financeiros escassos e ausência de vontade política são, basicamente, os principais obstáculos para a não realização do licenciamento ambiental em nível local, outras informações provocaram diferentes percepções, levando a crer que mesmo num cenário de desvantagens institucionais, os municípios devem investir na independência da gestão ambiental local.

Em que pesem as informações terem sido ao final das entrevistas confirmadas com as partes, cada entrevista apresentou sua característica específica muito de acordo com o perfil do entrevistado, embora não tenha prejudicado o objetivo delas.

Os municípios estão referenciados em números e de acordo com a população:

- M1 – Município 1 (População: 112.669);
- M2 – Município 2 (População: 227.990);
- M3 – Município 3 (População: 95.320);
- M4 – Município 4 (População: 56.484).

5.3 Dados e informações coletadas

A baixa capacidade institucional dos órgãos municipais, (recursos humanos e materiais), recursos financeiros escassos e ausência de vontade política são, basicamente, os principais obstáculos para a não realização do licenciamento ambiental em nível local, além das considerações sobre a necessidade de se ponderar com cautela a decisão de iniciar o processo de descentralização para que os problemas já encontrados nos âmbitos estadual e federal não se reproduzam no âmbito local.

Por outro lado, as informações obtidas nas entrevistas realizadas, referentes a 4 (quatro) municípios já habilitados no estado de Mato Grosso do Sul, relatam vantagens no processo de descentralização, corroborando o objetivo geral do presente trabalho e diminuindo a força dos obstáculos encontrados de modo que estes não devem servir de fundamento para que o processo não seja

iniciado, considerando que pela própria condição política dos entes municipais, estes sempre estarão em desvantagem (institucional, financeira, política) se comparados com estados e União.

Em 3 (três) dos municípios entrevistados, os dados foram informados por servidores públicos lotados nos órgãos ambientais locais, sendo 2 (dois) efetivos e 1 (um) comissionado, mas responsável pelo órgão. Apenas em 1 (um) município é que os dados foram obtidos por um consultor ambiental, mas que era o gestor da pasta na época em que a descentralização foi implantada.

É importante destacar que as informações passadas pelos entrevistados refletem o ponto de vista sobre o processo de quem serve ao poder público, considerando a suas condições profissionais.

Para a percepção de outras partes interessadas, como empreendedores e membros de conselhos, seria necessário realizar outra pesquisa de campo focando nesses outros grupos.

5.3.1 Explicando os quesitos da entrevista

Os principais obstáculos apontados como fatores impeditivos para que municípios não iniciem o processo de habilitação para licenciar são a ausência de recursos financeiros, ausência de equipe técnica multidisciplinar e falta de vontade política.

Diante dessas informações, os entrevistados, além de passarem outros dados que se fizeram pertinentes durante a entrevista, expuseram seu ponto de vista com relação a elas.

O quesito *conhecimento sobre o processo de habilitação* foi relacionado no quadro, pois foi um dos critérios de escolha do entrevistado.

Sobre o quesito *atividades delegadas pelo Termo de Cooperação Técnica*, foi questionado, sobre critérios de delegação que constam do termo, se as atividades delegadas mediante o termo vêm aumentando e se o órgão vem cumprindo a contento as atribuições pactuadas.

O quesito *recursos financeiros oriundos das licenças* refere-se às taxas de licenciamento ambiental e foi colocado para corroborar a conclusão de que o processo de habilitação deve ser pensado além da ausência de recursos

financeiros inicialmente verificada e que, de fato, os recursos em princípio não serão compatíveis com as despesas que se apresentam.

Sobre os *Conselhos Municipais de Meio Ambiente*, foi questionada a participação efetiva nos processos e a relação do colegiado com o órgão, que, muitas vezes, se apresenta conflituosa ou protocolar.

O quesito *outras fontes de recursos financeiros* foi relacionado para demonstrar que são necessários projetos dos quais possam advir outros recursos para que órgão se sustente e que isso é possível.

O quesito *pontos positivos pós-implementação do licenciamento ambiental no município* buscou relacionar o que os entrevistados perceberam como vantagens decorrentes do processo de habilitação.

Os quesitos *educação ambiental* e *banco de dados* surgiram no decorrer das entrevistas e por isso foram relacionados, embora não estivessem, em princípio, relacionados de forma direta aos objetivos desta pesquisa.

O quesito *recursos humanos* visou entender como essa questão foi gerenciada para a habilitação dos municípios em referência. Extraíram-se diversas informações, tais como o aumento gradativo de servidores pós-habilitação, necessidade atual de realização de concurso, dificuldades quando da troca de gestores municipais, dentre outros.

Por fim, o quesito *vontade política* demonstrou observação unânime pelos entrevistados: sem vontade política esse processo não ocorre.

Os dados que se fizeram mais pertinentes à discussão levantada e ao estudo proposto referente a municípios que realizam o licenciamento ambiental estão relacionados em quadros (Quadro 1, 2, 3 e 4) e foram analisados individualmente e comparados com outros estudos sobre o processo de descentralização

Quadro 4 – Dados informados pelo Município 1

Quesitos	M1
Conhecimento sobre o processo de habilitação	Entrevistado participou do processo de habilitação que teve início em 2003 mediante o Termo de Cooperação Técnica.
Atividades delegadas pelo Termo de Cooperação Técnica	Informou que o estado vem cada vez mais delegando atividades para que o município possa realizar o licenciamento sem que o órgão aumente sua estrutura técnica (recursos humanos e outros), embora o Termo preveja a necessidade de comprovação dessa capacidade.
Recursos financeiros oriundos das licenças (taxas)	As taxas oriundas do Licenciamento Ambiental não custeariam a estrutura do órgão, que é importante e uma exigência legal
Conselho Municipal de Meio Ambiente	Informou que existe Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo no município.
Outras fontes de recursos financeiros	A existência do Fundo Municipal de Meio Ambiente para o recebimento de taxas, multas, convênios e indenizações vindas por meio de ACP – MPE e o ICMS Ecológico também fazem um diferencial, mas o órgão precisa de outras fontes de recursos para sua sustentabilidade.
Pontos positivos pós-implementação do licenciamento ambiental no município	O licenciamento atraiu outras demandas para o órgão, tais como implementação de UC's, fiscalização, movimentação na via inversa o mercado de consultoria na cidade, criação de um centro de tratamento de animais silvestres, recursos financeiros para a construção da sede do órgão por meio de repasse do MPE ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, etc. A necessidade de mais servidores efetivos de carreira é urgente e faz toda diferença na atuação dos processos, não só nos processos de licenciamento quanto nos processos fiscalizatórios.
Educação Ambiental	Educação ambiental hoje é forte e tem bastante representatividade institucional.
Recursos Humanos	Um Plano de Cargos e Carreira próprio para servidores do órgão também influenciaria num melhor serviço para o município de forma geral, influenciando de maneira direta na produtividade dos servidores.
Banco de dados	A estrutura de dados não é boa. O servidor precisa ter a sua própria estratégia para controle dos processos (manual) o que dificulta emitir uma resposta rápida sobre determinada situação.
Vontade Política	Se não houver vontade política, o órgão não se estrutura.

Fonte: Própria.

Quadro 5 – Dados informados pelo Município 2

Quesitos	M2
Conhecimento sobre o processo de habilitação	Entrevistado é servidor efetivo do município, está cedido para o órgão ambiental. Não participou diretamente do processo de descentralização, mas que o primeiro Termo de Cooperação Técnica foi firmado em 2003.
Atividades delegadas pelo Termo de Cooperação Técnica	Informou que o estado vem cada vez mais delegando atividades para que o município possa realizar o licenciamento.
Recursos financeiros oriundos das licenças (taxas)	As taxas oriundas do Licenciamento Ambiental não custeariam a estrutura do órgão, nem do setor de licenciamento.
Conselho Municipal de Meio Ambiente	Informou que existe Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo no município.
Outras fontes de recursos financeiros	A existência do Fundo Municipal de Meio Ambiente para o recebimento de taxas, multas, convênios e indenizações vindas por meio de ACP – MPE e o ICMS Ecológico também fazem um diferencial, mas o órgão precisa de outras fontes de recursos para sua sustentabilidade.
Pontos positivos pós-implementação do licenciamento ambiental no município	O licenciamento puxou outros projetos institucionais, tais como criação de Unidades de Conservação, investimentos para o setor de fiscalização, dentre outros.
Educação Ambiental	Não informado.
Recursos Humanos	A estruturação do órgão em relação a recursos humanos foi um processo lento. Informou que até o ano de 2016 só havia 2 (dois) servidores efetivos para compor a estrutura do órgão. E que o município se viu obrigado a realizar concurso público, incentivado pelo Ministério Público Estadual.
Banco de dados	Com o departamento de projetos, hoje o órgão tem um banco de dados consistentes que podem medir o quantitativo de atividades por classificação. Que é um trabalho manual, mas que conseguem obter resultados.
Vontade Política	Se não houver vontade política, o órgão não se estrutura.
Influências externas	O MPE teve importante influência na estruturação do órgão, pois “recomendou” a realização de concurso público para estruturação do órgão.

Fonte: Própria.

Quadro 6 – Dados informados pelo Município 3

Quesitos	M3
Conhecimento sobre o processo de habilitação	Entrevistado participou do processo de habilitação para o licenciamento local, que durou aproximadamente 01 (um) ano.
Atividades delegadas pelo Termo de Cooperação Técnica	Não informado.
Recursos financeiros oriundos das licenças (taxas)	As taxas oriundas do Licenciamento Ambiental não custeariam a estrutura do órgão, nem do setor de licenciamento.
Conselho Municipal de Meio Ambiente	Informou que existe Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo no município.
Outras fontes de recursos financeiros	A existência do Fundo Municipal de Meio Ambiente para o recebimento de taxas, multas, convênios e indenizações vindas por meio de ACP – MPE e o ICMS Ecológico também fazem um diferencial, mas o órgão precisa de outras fontes de recursos para sua sustentabilidade. ICMS ecológico faz um diferencial no total das contas.
Pontos positivos pós-implementação do licenciamento ambiental no município	<ul style="list-style-type: none"> • A fiscalização das atividades passou a ocorrer de forma mais organizada depois da implementação. • No bojo da Prefeitura também houve mudanças após a implementação do licenciamento ambiental, tais como a confluência de procedimentos autorizativos de órgãos distintos, que hoje são interdependentes. • Três grandes projetos puderam ser realizados no município após a implementação do LA. Foram projetos binacionais com investimentos internacionais, dadas as peculiaridades da região. • Acredita que, se o órgão não estivesse estruturado, grandes projetos não teriam sido firmados.
Educação Ambiental	Não informado.
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • O fato de não haver servidor de carreira prejudica sobremaneira os processos em andamento, pois numa mudança de mandato os não efetivos são dispensados e o órgão se desestrutura, tornando o serviço ineficiente. • Na época em que o entrevistado estava no órgão, os servidores efetivos eram mais produtivos que os contratados.
Banco de dados	Atualmente o órgão possui um software para processamento dos dados e andamento dos processos de licenciamento.
Vontade Política	Se não houver vontade política, o órgão não se estrutura.
Influências externas	Havia muita dificuldade para enviar os processos para o órgão estadual em casos de atividades que eram passíveis de licenciamento ambiental e na visão dos administrados, pedir o licenciamento ambiental na cidade era melhor para as empresas locais.

Fonte: Própria.

Quadro 7 – Dados informados pelo Município 4

Quesitos	M4
Conhecimento sobre o processo de habilitação	Entrevistado é gestor do órgão atualmente e não participou do processo de habilitação.
Atividades delegadas pelo Termo de Cooperação Técnica	Informou que as exigências para a descentralização vêm sendo realizadas a contento.
Recursos financeiros oriundos das licenças (taxas)	As taxas oriundas do Licenciamento Ambiental não custeariam a estrutura do órgão, nem do setor de licenciamento.
Conselho Municipal de Meio Ambiente	Informou que o Conselho Municipal de Meio Ambiente hoje em dia é bem atuante. Observou que a relação do Conselho com o órgão ambiental anteriormente não era harmônica.
Outras fontes de recursos financeiros	O ICMS Ecológico faz toda diferença para o município sendo um dos maiores índices do Estado. No caso, existem 6 UCs, sendo 2 municipais, 1 particular e 1 federal.
Pontos positivos pós-implementação do licenciamento ambiental no município	<ul style="list-style-type: none"> • Entende que o licenciamento está intimamente ligado ao desenvolvimento econômico do município, sendo uma bandeira forte para incentivar novos empreendimentos a se instalarem na cidade. • Entende que é fundamental que o licenciamento de atividades de impacto local tenha que ser feito no município. • É inviável ter que ir ao Estado acompanhar processos. Citou como ex. os de obra pública.
Educação Ambiental	Não informado.
Recursos Humanos	Conta com servidores de outros órgãos para trabalhar. Servidores do licenciamento são efetivos – 1 fiscal ambiental e 2 analistas técnicos, com formação em direito e química. Pretende realizar concurso para analista e fiscal.
Banco de dados	Ainda não possuem um software próprio, mas em andamento para implementação.
Vontade Política	Que quanto a dificuldades de seguir com a estrutura, informa que com gestão e vontade os problemas se resolvem. A troca de Prefeitos sempre traz avanços e retrocessos. A coleta seletiva foi um avanço, já a pretensão de economizar recursos financeiros trouxe uma queda no quantitativo de servidores. Atualmente, trabalha-se com o dobro de servidores no órgão (90% efetivos).
Influências externas	Informou que ir ao órgão estadual para ter que acompanhar um processo de licenciamento é penoso. Não há Imasul e Ibama na cidade.
Outros	Faz parte do Consórcio Conisul, junto com outras 13 (treze) cidades. Que já pensaram em atender os outros municípios com relação ao licenciamento, já que tem boa estrutura, mas que foi uma conversa iniciada e não continuada. Que já estão implementando uma cartilha para dar celeridade aos processos de licenciamento: assim, pula-se a etapa da Carta Consulta.

Fonte: Própria.

5.4 Análise dos dados coletados

5.4.1 Perfil dos entrevistados – Conhecimento sobre o processo de habilitação

Vale ressaltar que é importante pesquisar sobre a percepção de outras partes interessadas no processo de descentralização do licenciamento ambiental, de modo que se levantem outras questões importantes que possam estimular os municípios a se organizarem para a melhoria geral de sua estrutura e para que o processo seja realizado de forma eficiente para todos os interessados (servidores públicos, empresas e coletividade).

Pelas condições de serem servidores do órgão ambiental ou de terem respondido pelo órgão na época da habilitação, os entrevistados conseguiram passar com credibilidade como o órgão evoluiu depois da descentralização da gestão ambiental implementada, o que foi relatado no campo “pontos positivos pós-implementação do licenciamento ambiental no município” e demonstrado individualmente no Quadro 5.

Quadro 8 – Perfil dos entrevistados

M1	Entrevistado é servidor efetivo do órgão ambiental participou do processo da habilitação.
M2	Entrevistado é servidor efetivo do município, está cedido para o órgão ambiental. Não participou diretamente do processo de descentralização, mas conhece bem o histórico.
M3	Entrevistado participou do processo de habilitação para o licenciamento local. Não é servidor público, mas era o gestor da pasta da época da habilitação.
M4	Entrevistado é o gestor do órgão atualmente, mas não é servidor efetivo e não participou do processo de habilitação, mas conhece o histórico.

Fonte: Própria.

5.4.2 Recursos Humanos

Possuir equipe técnica capacitada, com conhecimento técnico e responsabilidade, é uma condição para a habilitação do município que pretende implementar a gestão ambiental local por meio da realização do licenciamento.

A própria LC n. 140/11, no parágrafo único do art. 5º, considera órgão ambiental capacitado para desempenho das ações da gestão ambiental descentralizada como aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas.

É uma questão que aparece sempre como um obstáculo ou até mesmo como um ponto negativo a depender da parte interessada que analisa o indicador, como demonstrado por Scardua e Bursztyn (2003), Nascimento e Bursztyn (2011), Ávila e Malheiros (2012), Nascimento e Fonseca (2017) e Nascimento, Abreu e Fonseca (2020).

Muito embora, ter servidores lotados em determinado órgão, em quantidade ideal, seja praticamente uma realidade distante nos municípios, pudemos perceber que há soluções para os municípios que pretendam instituir seu sistema de licenciamento ambiental.

Como exemplo, há a possibilidade de se valer da cooperação de servidores de outros órgãos que possam ser cedidos temporariamente ou acumular as funções enquanto não há concurso público ou processo seletivo para estruturar o órgão ambiental. O Quadro 6 demonstra como o fator recursos humanos importa e reflete no processo.

Quadro 9 – Dados coletados sobre Recursos Humanos

M1	Um Plano de Cargos e Carreira próprio para servidores do órgão também influenciaria num melhor serviço para o município de forma geral, influenciando de maneira direta na produtividade dos servidores. Quantidade de servidores vem aumentando por contratos ou nomeações.
M2	A estruturação do órgão em relação a recursos humanos foi um processo lento. Informou que até o ano de 2016 só havia 2 (dois) servidores efetivos para compor a estrutura do órgão. E que o município se viu obrigado a realizar concurso público, incentivado pelo Ministério Público Estadual.
M3	O fato de não haver servidor de carreira prejudica sobremaneira os processos em andamento, pois numa mudança de mandato os não efetivos são dispensados e o órgão se desestrutura, tornando o serviço ineficiente. Na época em que o entrevistado estava no órgão, os servidores efetivos eram mais produtivos que os contratados.
M4	Conta com servidores de outros órgãos para trabalhar. Servidores do licenciamento são efetivos – 1 fiscal ambiental e 2 analistas técnicos, com formação em direito e química. Pretende realizar concurso para analista e fiscal com o crescimento da demanda do órgão.

Fonte: Própria.

O M4 aponta a cedência de servidor de outro órgão para o órgão ambiental no início da implementação do licenciamento ambiental. Informa que ainda conta com essa solução para o desempenho do órgão.

O M2, que contava com pouquíssimos servidores, realizou concurso público e hoje dispõe de uma boa estrutura no órgão ambiental, incluindo servidores cedidos, como o próprio entrevistado.

Percebe-se que contar com servidores de carreira, efetivos, é necessário, sobretudo quando há a troca de Prefeitos. Como observou o M3, o órgão já chegou a ficar desestruturado pela troca do gestor do município.

O M1 observa que um plano de carreira bem estruturado para os servidores influenciaria numa melhor produtividade do órgão, mas que mesmo com essa observação, a quantidade de servidores vem aumentando ao longo dos anos.

Assim, a falta ou a quantidade não ideal para a composição do órgão não deve ser, em princípio, um empecilho definidor para a não implementação do

licenciamento ambiental, porque é um processo que vai se desenvolvendo com soluções na prática.

Os benefícios advindos do processo de habilitação superam o argumento da ausência de equipe técnica, pois demonstram que é possível resolver essa deficiência, tanto de forma paliativa (para que ocorra o processo de habilitação), quanto de forma permanente (com a realização de concurso público ou processo seletivo).

5.4.3 Ausência de recursos financeiros como obstáculo para a habilitação

A ausência de recursos financeiros também é apontada como um dos principais obstáculos para a não habilitação municipal nas principais publicações sobre o tema.

Entendo que o custo para criar e manter um órgão, por menor que ele seja, não é pequeno. Importa em ter recursos destinados à folha de pagamento, envolvendo diversas verbas, não só as fixas, custos referentes à manutenção da estrutura física, custos com materiais de consumo, com equipamentos e sua manutenção, com veículos, dentre outros.

O Brasil é um país extenso e heterogêneo e para garantir equilíbrio federativo a Constituição previu um sistema de distribuição de receitas que fosse mais equânime possível entre os entes da federação. Segundo Leite (2021, p. 92), com essa repartição, a receita de cada ente federativo passa a ser o somatório dos tributos de sua competência mais o saldo líquido das transferências intergovernamentais.

Ainda que essa repartição de receitas tenha o objetivo de garantir equilíbrio financeiro entre os entes, os recursos repassados a estados e Municípios, aliados a receitas próprias, não têm sido suficientes para assegurar sua autonomia.

Além de a competência tributária dos estados e dos Municípios na Constituição de 1988 ter aumentado, esta não foi suficiente para equilibrar as atribuições que lhes foram repassadas.

Segundo Leite (2021, p. 364), de toda receita tributária arrecadada no país, a União fica com 60% (sessenta por cento) do total arrecadado, os estados e Distrito Federal ficam com 25% (vinte e cinco por cento) e Municípios com 15%

(quinze por cento) das receitas. Além de terem menor receita, estados e Municípios têm uma gama de atribuições e dificilmente conseguem atender com recursos próprios. Com essa deficiência, a Constituição também precisou prever um sistema de transferências.

É importante restar demonstrado, ainda que em apertada síntese, que os recursos próprios dos entes, principalmente dos Municípios (considerando as raras exceções), sempre serão insuficientes para atender todas as atribuições que lhes foram conferidas e que vêm sendo conferidas de forma crescente. Ressalte-se que este é um cenário onde a cooperação entre eles é de extrema relevância para minimizar custos. Um exemplo dessa relevância são municípios que realizam licenciamento ambiental por consórcios.

Percebe-se que mesmo os municípios já habilitados sofrem invariavelmente com o desequilíbrio entre receitas próprias e despesas. Mesmo assim, enfrentaram suas dificuldades e possuem maior autonomia para gestão dos bens comuns ambientais locais.

De acordo com os dados informados pelos municípios ao IBGE para o período de 2015, todos os municípios habilitados do estado de MS declararam ter mais de 50% (cinquenta por cento) de sua receita oriunda de fontes externas, inclusive a capital do estado. Essas receitas são aquelas que provenientes de outras fontes que não dos próprios cofres municipais, como a exploração de seu próprio patrimônio ou derivadas da arrecadação tributária.

Dos 17 (dezessete) municípios habilitados:

- 4 (quatro) possuem mais de 80% (oitenta por cento) de suas receitas oriundas de fontes externas;
- 10 (dez) possuem mais de 70% (setenta por cento) de suas receitas oriundas de fontes externas;
- 2 (dois) possuem mais de 60% (sessenta por cento) de suas receitas oriundas de fontes externas, e
- 1 (um), sendo a capital, possui 55,2% (cinquenta e cinco inteiros e dois décimos por cento) de suas receitas oriundas de fontes externas.

Os 4 (quatro) municípios referenciados neste trabalho possuem entre 60 (sessenta) e 75% (setenta e cinco por cento) de suas receitas oriundas de fontes

externas. O percentual declarado como receita de fonte externa pelos municípios referenciados no trabalho, estão demonstrados no Quadro 7.

Quadro 10 – Receitas oriundas de fontes externas (%)

M1	73,6%
M2	62,8%
M3	72,8%
M4	72,3%

Fonte: Informações referentes ao ano de 2015. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms>. Acesso em: 20 ago. 2021.

Desta forma, vislumbra-se que a ausência de recursos financeiros não deve estar diretamente ligada à falta de iniciativa para a habilitação. O sistema nacional de repartição de receitas entre os entes federados impõe dificuldades para os municípios, que foram colocados em situação desvantajosa em comparação aos estados e à União, como visto.

Além disso, analisar a vantagem existente na habilitação apenas pela atividade licenciatória e pelos recursos que entram nos cofres públicos oriundos dela, não encoraja nenhum gestor a tomar a iniciativa. Os municípios contatados afirmam que as taxas do licenciamento ambiental não custeariam sequer o setor de licenciamento, conforme demonstrado no Quadro 8.

Quadro 11 – Recursos financeiros oriundos das licenças (taxas)

M1	As taxas oriundas do Licenciamento Ambiental não custeariam a estrutura do órgão, que é importante e uma exigência legal
M2	As taxas oriundas do Licenciamento Ambiental não custeariam a estrutura do órgão, nem do setor de licenciamento.
M3	As taxas oriundas do Licenciamento Ambiental não custeariam a estrutura do órgão, nem do setor de licenciamento.
M4	As taxas oriundas do Licenciamento Ambiental não custeariam a estrutura do órgão, nem do setor de licenciamento.

Fonte: Própria.

No entanto, os 4 (quatro) municípios contatados afirmaram que depois da habilitação outras fontes de recursos surgiram pelo fato de eles estarem estruturados para licenciar. Um exemplo dessa fonte são os recursos que decorrem de ações civis públicas ambientais promovidas pelo Ministério Público

do Estado, destinados aos respectivos fundos municipais de meio ambiente para aplicabilidade obrigatória nas ações das políticas ambientais municipais.

A habilitação para licenciar pode ser, inclusive, uma das soluções para a captação de recursos e para a melhoria da gestão ambiental local e não um obstáculo, fato que é sugerido para melhor exploração por Nascimento, Abreu e Fonseca (2020).

Não obstante, é prudente analisar todos os fatores de vantagens e desvantagens ao iniciar esse processo, de modo que nenhuma decisão crie mais problemas do que traga autonomia e efetividade na gestão ambiental do município.

5.4.4 Aspectos positivos decorrentes da habilitação para licenciar

Os entrevistados informaram que a habilitação para licenciar favoreceu o crescimento institucional do órgão ambiental e refletiu de forma positiva na iniciativa privada fazendo surgir demanda por consultorias no município de referência. Além disso, incentivou a instalação de novos empreendimentos no município, na medida em que os interessados poderiam acompanhar seus processos no órgão ambiental municipal.

O Quadro 9 demonstra os aspectos positivos decorrentes as informações fornecidas por cada parte entrevistada, sobre quais aspectos positivos puderam ser e com elas pode-se perceber que o crescimento do próprio órgão em si, bem como o surgimento de recursos financeiros, foram pontos que apareceram em todas as declarações.

Quadro 12 – Reflexos positivos decorrentes da implementação do licenciamento ambiental no município

M1	<ul style="list-style-type: none"> • O licenciamento provocou o crescimento institucional do órgão para atender outras demandas da pasta ambiental que naturalmente foram surgindo, tais como a implementação e gestão de UC's municipais e o aumento do efetivo de servidores para reforçar as áreas de monitoramento e fiscalização ambiental; • Estimula o mercado de consultoria na cidade; • Com mais independência administrativa (de gestão), foi possível a criação de um centro de tratamento de animais silvestres da estrutura do órgão ambiental; • Recursos financeiros para a construção da sede do órgão por meio de repasse do MPE ao Fundo Municipal de Meio Ambiente, dentre outros. <p>Obs: A necessidade de mais servidores efetivos de carreira é urgente e faz toda diferença na atuação dos processos, não só nos processos de licenciamento quanto nos processos fiscalizatórios.</p>
M2	<ul style="list-style-type: none"> • O licenciamento atraiu outros projetos institucionais, tais como criação de Unidades de Conservação, investimentos para o setor de fiscalização, dentre outros.
M3	<ul style="list-style-type: none"> • A fiscalização das atividades passou a ocorrer de forma mais organizada depois da implementação. • No bojo da Prefeitura também houve mudanças após a implementação do licenciamento ambiental, tais como a confluência de procedimentos autorizativos de órgãos distintos, que hoje são interdependentes. • Três grandes projetos puderam ser realizados no município após a implementação do LA. Foram projetos binacionais com investimentos internacionais, dadas as peculiaridades da região e parcerias com Universidades para a realização de pesquisas que contaram com financiamentos externos. <p>Obs: Acredita que se o órgão não tivesse estruturado, grandes projetos não teriam sido firmados.</p>
M4	<ul style="list-style-type: none"> • Entende que o licenciamento está intimamente ligado ao desenvolvimento econômico do município, sendo uma bandeira forte para incentivar novos empreendimentos a se instalarem na cidade. • Entende que é fundamental que o licenciamento de atividades de impacto local tenha que ser feito no município. • É inviável ter que ir ao Estado acompanhar processos. Citou como exemplo os de obra pública.

Fonte: Própria.

Percebe-se que a partir da implementação do licenciamento ambiental em nível local, recursos financeiros de outras fontes puderam ser recebidos contribuindo para o fortalecimento institucional do órgão, o que pode ocasionar, inclusive, a melhoria da equipe técnica mediante capacitações, contratações, dentre outros.

Tal assertiva pode ser percebida na prática, não só pelo relato dos entrevistados quanto pelo demonstrado nos estudos publicados por Marconi, Borinelli e Capelari (2019) e Ribas, Köhler e Costa (2013). Dessa forma, podem derrubar ou ao menos tirar a força do argumento de que a falta de recursos financeiros impede a habilitação.

5.4.5 Vontade política

A ausência de vontade política também foi apontada como um dos principais obstáculos para a municipalização do licenciamento ambiental nos estudos já referenciados.

Isso pode refletir o desinteresse do Chefe do Executivo e/ou do responsável pela pasta ambiental do município para as questões ambientais ou a falta de engajamento para buscar alternativas para a habilitação (porque elas existem).

O perfil do gestor da pasta ambiental pode ser definidor para o sucesso do processo de descentralização. Isso importa em reconhecer seu poder de influência junto ao Prefeito a fim de convencê-lo da importância do órgão para o desenvolvimento do município em vários aspectos.

Essa influência pode se dar, demonstrando as práticas de outros municípios habilitados e as vantagens que puderam ser percebidas em decorrência da habilitação. Além disso, é inegável a autonomia do poder público municipal diante da proteção de seus recursos ambientais após a municipalização do licenciamento.

Importante considerar que a autonomia política na área também se fará presente, afinal, o empreendedor não precisará ir ao estado pedir autorização para implementar a sua atividade e sim no Poder Público local, sendo na instância local que será definida a possibilidade de instalação de atividades ou empreendimento que causem ou possam causar impacto local promovendo um processo administrativo mais ágil.

Esse fato foi apontado como um dos pontos vantajosos em investir na estruturação do órgão ambiental pelo M4 e citado por Nascimento e Bursztyn

(2011), Ribas, Köhler e Costa (2013), Costa, Santos e Santos (2014), Marconi, Borinelli e Capelari (2019).

Há ainda de se destacar que a realização de todo esse controle só é possível com a participação social, o que torna a administração municipal ambiental muito mais transparente e efetiva.

Quando questionados sobre o tema “vontade política”, os municípios foram categóricos e afirmam de forma semelhante que sem ela, o processo não acontece. Porém, o Município 4 fez uma ponderação em relação a isso no momento da entrevista, que está demonstrada no Quadro 10.

Quadro 13 – Vontade política

M1	Se não houver vontade política, o órgão não se estrutura.
M2	Se não houver vontade política, o órgão não se estrutura.
M3	Se não houver vontade política, o órgão não se estrutura.
M4	Que quanto a dificuldades de seguir com a estrutura, informa que com gestão e vontade os problemas se resolvem. A troca de Prefeitos sempre traz avanços e retrocessos. A coleta seletiva foi um avanço, já a pretensão de economizar recursos financeiros trouxe uma queda no quantitativo de servidores. Atualmente, trabalha-se com o dobro de servidores no órgão (90% efetivos).

Fonte: Própria.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento realizado de forma descentralizada, municipalizado, implica uma maior atenção à proteção dos recursos ambientais locais, incluindo a participação da própria sociedade na tomada de decisões junto ao poder público por meio dos Conselhos, que são necessários para a habilitação licenciatória.

O desenvolvimento local, como visto, implica, por natureza e essência, que a evolução desenvolvimentista se torne endógena, por envolvimento e atuação ativo-coparticipativa da comunidade no âmbito da localidade com a qual se relaciona.

Visa permanentemente a processual conquista da autossustentabilidade, pela ininterrupta aquisição de capacidades, competências e habilidades de se desenvolver, de forma que se quebrem os círculos viciosos das eternas dependências externas quanto a iniciativas e investimentos de toda ordem: o ser

humano como artesão de seu êxito ou fracasso é o alvo central do processo de desenvolvimento.

Sob o ponto de vista prático, percebido pelos estudos citados e entrevistas realizadas, o processo de descentralização da gestão ambiental reflete no aumento e fortalecimento da autonomia e estrutura dos municípios, importantes aliados do processo de desenvolvimento local, principalmente quando exige para a sua execução a participação social em seus processos.

Além disso, o acompanhamento da rotina interna de um órgão ambiental municipal licenciador permite perceber as vantagens que decorrem da implementação do processo de habilitação para o licenciamento, tais como a autonomia para decidir sobre as licenças de atividades cujos impactos sejam locais, ainda que a realidade mais comum em municípios seja o enfrentamento constante de restrições orçamentárias e escassez de mão de obra qualificada.

A qualificação da equipe técnica e o quantitativo necessário ao atendimento das demandas que vão surgindo também podem ser solucionados. No que diz respeito aos recursos financeiros, confirmamos com os dados das entrevistas o que vem sendo proposto ou indicado. Investir na estrutura do órgão ambiental de modo que seja incorporada à atividade licenciatória, permite que outras fontes de recursos surjam, trazendo crescimento em diversas dimensões para o local.

Não obstante ao delineado até aqui, a vontade política manifestada pelas atitudes das autoridades competentes é que define o rumo da gestão ambiental local. Sem ela, o processo não acontece, fato também comprovado na prática.

Por fim, é importante ter um olhar mais otimista com relação ao processo em si e diante das dificuldades comumente apontadas como impeditivas para que os municípios não se habilitem. Insistir na estruturação do órgão pode ser o mecanismo para arranjo de soluções.

Por fim, conclui-se que o licenciamento ambiental municipalizado influencia no desenvolvimento local, não só pelo crescimento institucional do órgão que reflete diretamente na sociedade em diversas dimensões como por possibilitar, via inversa, que a sociedade local participe de forma ativa na gestão ambiental local, através dos conselhos e de práticas de governança.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francisco; ZAPATA, Tania. Alternativas sustentáveis de desenvolvimento local. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local.** [s.n.]: [s.l.], 2010.

ALMEIDA NETO, MORBECK OLIVEIRA, Ademir Kleber; A. K.; BONONI, V. L. R. Atuação do Conselho Municipal do Meio Ambiente em Campo Grande – MS: Licenciamento Ambiental. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, Araraquara, v. 14, n. 1, p. 158-168, 2011. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2011.v14i1.105. Disponível em: <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/105>. Acesso em: 15 mar. 2022

ALVES, José Eustáquio Diniz. Antropoceno: a Era do colapso ambiental. **Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz**, Rio de Janeiro, 16 jan. 2020. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1106>. Acesso em: 7 jul. 2022.

AMARAL RIBAS, A.; KÖHLER, A.; BEN DA COSTA, A. Municipalização do licenciamento ambiental no estado do Rio Grande do Sul. **Caderno De Pesquisa**, v. 25, n. 1, p. 60-73, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/cp.v25i1.3764>. Acesso em: 29 abr. 2022.

ANHUCCI, Valdir; SUGUIHIRO Vera Lucia Tieko. **A dimensão política dos Conselhos:** ocupar o espaço público para exercer o controle social sobre o orçamento público. Disponível em: <http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/II%20Simposio/2-%20A%20DIMENSAO%20POLITICA.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2022.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 9. ed., rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARTAXO, Paulo. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? **Revista USP**, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014.

ÁVILA, Vicente Fidelis. **Municipalização para o desenvolvimento. Blog Desenvolvimento Local VFA**, Campo Grande, MS, 1993. Disponível em: https://www.desenvolvimentolocalvfa.com.br/wp-content/uploads/2017/04/Municipalizacao_para_o_Desenvolvimento.pdf. Acesso em: 15 abr. 2022.

ÁVILA, Vicente Fidelis. Repensando a relação Estado/Municípios: uma sugestão para o governo de Mato Grosso do Sul. **Blog Desenvolvimento Local VFA**, Campo Grande, 17 abr. 2012. Disponível em: <https://www.desenvolvimentolocalvfa.com.br/wp-content/uploads/2017/04/REPENSANDOARELACAOESTADO-MUNICIPIOS.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

ÁVILA, Vicente Fidélis. **Formação educacional em desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos.** 2. ed. Campo Grande: UCDB, 2001.

ÁVILA, Vicente Fidélis. Noções básicas sobre o desenvolvimento local (endógeno-emancipatório). **Blog Desenvolvimento Local VFA**, Campo Grande, 17 abr. 2012. Disponível em: <https://www.desenvolvimentolocalvfa.com.br/2012/04/17/nocoes-basicas-sobre-desenvolvimento-local-endogeno-emancipatorio/>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BARBIERI, Mariana Delgado; FERREIRA, Leila da Costa. Mudanças climáticas e governança ambiental: desafio do Antropoceno. **ClimaCom – Diálogos do Antropoceno**, Campinas, ano 5, n. 12, ago. 2018. Disponível em: <http://climacom.mudancasclimaticas.net.br/?p=9511>. Acesso em: 9 jul. 2022.

BARROS, Eliane Crisóstomo Dias Ribeiro; GARCIA, Eliane Maria (Org.). Gestão ambiental em Mato Grosso do Sul: conceitos e práticas. Dourados, MS: UEMS, 2014. Disponível em: http://www.servicos.ms.gov.br/imasuldownloads/Caderno_da_Gestao_Ambiental.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro de Bastos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BORGES, E. A participação de diferentes níveis de governo e da sociedade na governança ambiental: uma avaliação do arcabouço legal brasileiro. **Revista Âmbito Jurídico**, [s.l.], n. 166, nov. 2017. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19930. Acesso em: 9 jul. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 103 de 2019. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/quadro_emc.htm. Acesso em: 14 abr. 2022.

BRASIL. 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 no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 dez. 2011. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. 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 União**, Brasília, DF, 22 dez. 1997. Disponível em:

http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 11 fev. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6938**, 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, DF, 2 set. 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm. Acesso em: 3 de fev. 2022.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999.

BURMANN, Alexandre. **Estudo crítico do licenciamento ambiental municipal no estado do Rio Grande do Sul**. 2012. 125 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Impactos Ambientais em Mineração) – Centro Universitário La Salle, Canoas, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11690/548>. Acesso em: 10 fev. 2022.

CAMPOS, João Mota; CAMPOS, João Luís Mota. **Teoria das Organizações Internacionais**. São Paulo: Almedina, 2019.

CARVALHO, José Carlos. Licenciamento ambiental e governança territorial: a questão federativa. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Org.). Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do Seminário Internacional. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 95-106.

COSTA, Gecássia Maria; SANTOS, Alane Regina Rodrigues; SANTOS, Andréia Rodrigues. **A descentralização do licenciamento ambiental e sua integração com o ordenamento dos municípios**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. *Anais* [...]. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 348-354. ISBN 978-85-63800-17-6.

CRUTZEN, Paul. J. Geology of mankind. **Nature**, [s./], n. 415, 2002.

FARIAS, Talden. **Competência administrativa ambiental**: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na lei complementar 140/2011. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FARIAS, Talden. Convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares. **Revista Consultor Jurídico**, [s.l.], 16 jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-16/ambiente-juridico-convenios-acordos-cooperacao-tecnica-instrumentos-similares>. Acesso em: 3 maio 2021.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FERREIRA, Maria da Consolação; LOPES, Joselaine Ferreira. O Crescimento Populacional e os Impactos Ambientais. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, ano 5, n. 6, v. 2, p. 188-195, jun. 2020. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/meio-ambiente/crescimento-populacional>. Acesso em: 18 abr. 2022.

FONSECA, Fabiane Fagundes (Org.). **Cartilha da 1ª Oficina presencial do curso de formação “Participação Popular na Política Ambiental Municipal de Rio Grande”**. Projeto Formação Continuada de Gestores Ambientais no Contexto do Licenciamento Ambiental Municipal (LAM). Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://projetolicenciamentoambiental.furg.br/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

GUSMAI, A. Right to food and “tragedy” of the commons. **Revista Jurídica FURB**, Blumenau, v. 20, n. 41, p. 5-34, jan./abr. 2016.

INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DE MATO GROSSO DO SUL [IMASUL]. Municípios aptos a licenciar atividades de impacto local. *Imasul*, Campo grande, MS, [s.d]. Disponível em: <https://www.imasul.ms.gov.br/municipios-aptos-a-licenciar-atividades-de-impacto-local-2/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

KRELL, Andreas Joachim. **O licenciamento ambiental no Sisnama: competência e controle**. In: BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos; (Org.). **Paisagem, natureza e direito**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005. v. 1, p. 161-162

KRONEMBERGER, Denise; COSTA, Valéria Grace (Org.). **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI – Desenvolvimento Local e Governança Ambiental**. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de Geografia, 2016. 435p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv97884_cap8.pdf. Acesso em: 08 abr. 2022.

KRONENBERGER, Denise; COSTA, Valéria Grace. Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI. Desenvolvimento local sustentável e governança ambiental. **Portal do IBGE**, Rio de Janeiro. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv97884_cap8.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

LAGEMANN, Everton. **A importância do licenciamento ambiental para o desenvolvimento dos municípios**. Trabalho de Conclusão de Curso

(Especialização em Gestão Pública) – Universidade Federal de Santa Maria, RS, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/19810>. Acesso em: 29 abr. 2022.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 10. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: JusPODIVM, 2021.

MARCONI, Ivan César; BORINELLI, Benilson; CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana. A Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina – PR. **Revista ADMPG**, v. 5, n. 2, 18 jul. 2019. Disponível em: <https://revistas2.uepg.br/index.php/admpg/article/view/14003>. Acesso em: 17 nov. 2021.

MILANI, Carlos. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). In: **CAPITAL SOCIAL, participação política e desenvolvimento local**: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia. Escola de Administração da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS), 2005.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 114-116.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MIRRA, Álvaro. Os regimes jurídicos do meio ambiente e dos bens ambientais. **Revista Consultor Jurídico**, [s.l.], 2016. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2016-jul-18/regimes-juridicos-meio-ambienteNature e-bens-ambientais-brasil#:~:text=Na%20verdade%2C%20os%20regimes%20jur%C3%ADdicos,de%20medidas%20de%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20e](https://www.conjur.com.br/2016-jul-18/regimes-juridicos-meio-ambiente-e-bens-ambientais-brasil#:~:text=Na%20verdade%2C%20os%20regimes%20jur%C3%ADdicos,de%20medidas%20de%20preserva%C3%A7%C3%A3o%20e). Acesso em: 12 jul. 2022.

MOURA, Adriana Maria Magalhães. A questão federativa do licenciamento Ambiental. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli, PAULSEN, Sandra Silva (Org.). **Licenciamento ambiental e governança territorial**: registros e contribuições do Seminário Internacional. Rio de Janeiro: IPEA, 2017. p. 79-94.

MUKAI, Toshio. Atuação administrativa e legislativa dos poderes públicos em matéria ambiental. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental [FDUA]**, Belo Horizonte, n. 6, 2002. p. 18.

NASCIMENTO, Daniel Trento; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense. **Revista Do Serviço Público**, v. 62, n. (2), p. 185-208, 2014. <https://doi.org/10.21874/rsp.v62i2.68> Acesso em 28/03/2022. Acesso em: 28 mar. 2022.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012. Disponível em: <https://www.readcube.com/articles/10.25112%2Frgd.v14i2.1136>. Acesso em: 28 mar. 2022.

NEWELL, Peter; PATTBERG, Philipp; SCHROEDER, Heike. Multiactor Governance and the Environment. **Annual Review of Environment and Resources**, [s./], n. 37, p. 365-387, 2012.

OSTROM, Elinor. Beyond Markets and States: policentric Governance of Complex Economic Systems. **American Economic Review**, [s./], n. 100, 641-672, 2010.

OSTROM, Elinor. Polycentric Systems for Coping with Collective Action and Global Environmental Change. **Global Environmental Change**, [s./], n. 20, p. 550-557, 2010.

PAULITSCH, Robinson Jorge; ÁVILA, Vicente Fidelis. Desenvolvimento Local e educação política urbana para a relevância rural. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, [s./], v. 4, n. 7, p. 65-72, set. 2003. Disponível em <https://www.desenvolvimentolocalvfa.com.br/wp-content/uploads/2017/04/DESENVOLVIMENTO-LOCAL-E-EDUCACAO-URBANA-PARA-A-RELEVANCIA-RURAL.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

PEREIRA, Paulo Vinícius de Miranda, PARISOTO, Greici Joana e PEREIRA, Marcos Miranda. O papel dos municípios na política pública ambiental: uma revisão. In: ENCONTRO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO EMPRESARIAL E MEIO AMBIENTE – ENGEMA, 21., 04, 05 e 06 dez. 2019 [s./]. **Anais** [...]. [s./], 2019. Disponível em: http://engemausp.submissao.com.br/21/anais/resumo.php?cod_trabalho=377 Acesso em: 30/04/2022.

PETITINGA, Carolina Santos. **Mais definições em trânsito**. Desenvolvimento local. Salvador: Centro de Estudos Multidisciplinares em Cultura. [s.d.]. Disponível em: <http://www.cult.ufba.br/maisdefinicoes/DESENVOLVIMENTOLOCAL.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2021.

REIS, Mariana Melara. **Licenciamento ambiental municipal**: instrumento garantidor da realização do desenvolvimento sustentável. 2012. 86 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul. Disponível em <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/379/Dissertacao%20Mariana%20Melara%20Reis.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 mar 2022.

SACHS, Ignacy. Das coisas e dos homens: Teoria do Desenvolvimento a espera de sua revolução copernicana. **Jornal da Ciência** (JC E-Mail) - Notícias de C&T - Serviço da SBPC, São Paulo, n. 1836, 23 de jul. 2001.

SANCHES, Arthur Caldeira; SILVA, Willerson Lucas de Campos; MELO, Mary Fernanda de Sousa; CALEMAN, Silvia Morales de Queiroz. **Análise Histórica da Descentralização da Gestão Ambiental no Brasil**: avaliação dos principais

momentos do processo. Gestão e Desenvolvimento, Novo Hamburgo, v. 14, n. 2, p. 51, jul./dez. 2017. Disponível em:
<https://www.readcube.com/articles/10.25112%2Frgd.v14i2.1136>. Acesso em: 28 mar. 2022.

SANTOS, Carina Angélica, SANTOS, Carla Zoaid Alves, GOMES, Laura Jane; QUEIROZ, Napoleão dos Santos. A evolução da gestão ambiental nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável GUAJU**, Matinhos, v. 6, n. 2, jul./dez. 2020. Disponível em:
<https://revistas.ufpr.br/guaju/article/view/76399/42918>. Acesso em: 28 mar. 2022.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, [s.l.], v. 18, n. 1-2, p. 291-314, 2003. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922003000100014>

SCHOMMER, Paula Chies. Desenvolvimento local: reconfiguração de papéis e governança para a coprodução do bem público. In: BORGES, Zilma. **Ecossistema do desenvolvimento local no Brasil**: diálogos sobre a relação e o papel do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. São Paulo: ICE/GIFE/IBRF/FGV, 2013. p. 20-31. Disponível em:
http://gife.issuelab.org/resource/ecossistema_do_desenvolvimento_local_no_brasil_dialogos_sobre_a_relacao_e_o_papel_do_governo_da_iniciativa_privada_e_da_sociedade_civil_organizada. Acesso em: 15 abr. 2022.

SPRING, U. Perspectives of Environmental Change in the Anthropocene. In: SOSA-NUNEZ, Oswald Global; Gustavo Atkins. **Environment, Climate Change and International Relations**. Bristol: E-International Relations, 2016. p. 29-46.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VIEIRA, João Telmo; WEBER, Eliana. **O licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11099/o-licenciamento-ambiental-como-forma-de-efetivacao-da-autonomia-municipal-e-do-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 29 abr. 2022.

VIEIRA, João Telmo; WEBER, Eliana. **O licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável**. Disponível em: **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1731, 28 mar. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/11099>. Acesso em: 29 abr. 2022.

WEISS, Joseph S. O papel da sociedade na efetividade da governança ambiental. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. p. 329-346.

ANEXO I

Requerimento para a descentralização do Licenciamento Ambiental Municipal

	GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PRODUÇÃO E AGRICULTURA FAMILIAR - SEMAGRO INSTITUTO DE MEIO AMBIENTE DE MATO GROSSO DO SUL - IMASUL REQUERIMENTO PARA A DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL	
REQUERENTE		
Prefeitura Municipal: _____ CNPJ : _____ Nome do Prefeito: _____ CPF: _____ Endereço da Prefeitura: _____ Bairro: _____ CEP: _____ Telefone: () _____ Fax: () _____ E-mail: _____		
DOCUMENTOS APRESENTADOS		
<p>Fundamentado no Decreto nº 10.600/2011:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cópia do instrumento legal que institui a política municipal de meio ambiente; 2. Cópia do instrumento legal que institui o órgão colegiado de instância deliberativa, com participação da sociedade civil (Conselho Municipal de Meio Ambiente); 3. Cópia do instrumento legal que institui órgão técnico-administrativo da estrutura do Poder Executivo Municipal com atribuições específicas ou compartilhadas na área de meio ambiente; 4. Cópia do instrumento legal que institui sistema de fiscalização ambiental estabelecido que preveja multas pelo descumprimento de obrigações de natureza ambiental. <p>Documentos administrativos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cópia do Termo de Posse, documento de identidade e CPF do Prefeito Municipal; 2. Cópia do Cartão do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da Prefeitura Municipal; 3. Cópia do instrumento da última nomeação dos membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente, constando o período de mandato; 4. Cópia da Ata da última reunião do Conselho Municipal de Meio Ambiente; 5. Cópia atualizada do instrumento legal designando a equipe que compõe o corpo técnico multidisciplinar, com a indicação do nome, cargo, formação profissional, vínculo e órgão de lotação, inclusive o do responsável pelo órgão ambiental do município; e, 6. Ato de nomeação do representante legal para assuntos relacionados ao processo de descentralização. 		
INFORMAÇÕES DO ÓRGÃO AMBIENTAL MUNICIPAL		
Nome da instituição ambiental: _____ Nome do responsável: _____ Cargo: _____ Telefone: () _____ Fax: () _____ Celular: () _____ E-mail: _____ Endereço: _____ Bairro: _____ CEP: _____		
REPRESENTANTE LEGAL PARA ASSUNTOS RELACIONADOS AO REQUERIMENTO		
Nome: _____ Cargo: _____ Profissão: _____ Nº Registro Profissional: _____ Telefone: () _____ Fax: () _____ Celular: () _____ E-mail: _____ Endereço: _____ Bairro: _____ Município: _____ CEP: _____ Está autorizado a receber o documento solicitado? () Sim () Não Se não, especificar quem está: Nome: _____ CPF: _____ Telefones: () _____ E-mail: _____		
DECLARAÇÃO DO REQUERENTE OU REPRESENTANTE LEGAL		
Declaro que todas as informações prestadas e documentos anexos são verdadeiros, assumindo a responsabilidade pelos mesmos sob as penas da lei.		
Local: _____ , Data: _____ de _____ de _____ Nome: _____ Assinatura: _____ (requerente)		