

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ÂMBITO DA GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA NO RIO GRANDE DO NORTE: UM ENFOQUE NOS MUNICÍPIOS

Lucas Souto¹
Edgard de Faria Correa²

Resumo

O licenciamento ambiental é alvo de discussões envolvendo empreendedores e o poder público em todas as esferas. Há quase duas décadas o setor produtivo promove discussões e debates chamando atenção para os gargalos do licenciamento ambiental e propõe sugestões para melhoria do processo. Um dos gargalos identificados foi a baixa quantidade de municípios habilitados para realizar o procedimento: dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1.696 (30,4%) realizavam o processo de licenciamento ambiental. No Rio Grande do Norte (RN), recorte espacial objeto da análise deste artigo, dos 167 municípios, apenas 11 (6,5%) dispõem do procedimento. Diante disso, este artigo trará um panorama geral da situação do licenciamento ambiental no Brasil e um diagnóstico da pauta no RN, apresentando evidências do problema e possíveis soluções, com experiências exitosas.

Palavras-chave: Meio ambiente. Licenciamento ambiental. Gestão ambiental compartilhada.

ENVIRONMENTAL LICENSING IN THE FRAMEWORK OF SHARED ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN RIO GRANDE DO NORTE: A FOCUS ON THE MUNICIPALITIES

Abstract

Environmental licensing is the subject of discussions involving entrepreneurs and public authorities in all spheres. For almost two decades, the productive sector has been promoting discussions and debates, drawing attention to the problems in environmental licensing and proposing suggestions for improving the process. One of the problems identified was the low number of municipalities authorized to carry out the procedure: of the 5,570 Brazilian municipalities, only 1,696 (30.4%) carried out the environmental licensing process. In Rio Grande do Norte (RN), the spatial area analyzed in this article, of the 167 municipalities, only 11 (6.5%) have the procedure. Therefore, this article will provide an overview of the situation of environmental licensing in Brazil and a diagnosis of the theme in RN, presenting evidence of the problem and possible solutions, with successful experiences.

Key-words: Environment. Environmental licensing. Shared environmental management.

¹Mestre em Ciência Tecnologia e Inovação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: lucascsc@gmail.com

²Professor do Departamento de Informática e Matemática Aplicada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: edgard@dimap.ufrn.br

LICENCIAS AMBIENTALES EN EL MARCO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL COMPARTIDA EN RIO GRANDE DO NORTE: UN ENFOQUE EN LOS MUNICIPIOS

Resumen

El licenciamiento ambiental es objeto de debate entre empresarios y autoridades públicas en todos los ámbitos. Desde hace casi dos décadas, el sector productivo viene impulsando discusiones y debates, llamando la atención sobre los cuellos de botella en el licenciamiento ambiental y proponiendo sugerencias para mejorar el proceso. Uno de los cuellos de botella identificados fue el bajo número de municipios autorizados para realizar el trámite: de los 5.570 municipios brasileños, sólo 1.696 (30,4%) realizaron el proceso de licencia ambiental. En Rio Grande do Norte (RN), área espacial analizada en este artículo, de los 167 municipios, sólo 11 (6,5%) tienen el procedimiento. Por lo tanto, este artículo proporcionará un panorama de la situación de la licencia ambiental en Brasil y un diagnóstico de la agenda en RN, presentando evidencias del problema y posibles soluciones, con experiencias exitosas.

Palabras claves: Medio Ambiente. Licenciamiento Ambiental. Gestión ambiental compartida.

INTRODUÇÃO

Desde que foi instituído em 1981 por meio da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA - Lei nº 6.938), o licenciamento ambiental, enquanto instrumento da PNMA, vem sendo alvo de debates e discussões envolvendo empreendedores e o poder público em suas esferas legislativas e executivas, a nível federal, estadual e municipal, tendo em vista que o instrumento autoriza ou não a instalação e/ou regularização de empreendimentos em dado ponto do território. Tais debates e discussões são, na maioria dos casos, puxadas pelo setor produtivo, principal responsável pela geração de emprego e renda, alegando, dentre outros fatores, custos elevados e morosidade durante o pleito de sua licença ambiental (CNI, 2007; 2013 e 2020; GLOBO, 2007).

Dentre os inúmeros problemas e causas elencadas, pode-se ressaltar um, que é a centralização dos processos de licenciamento ambiental junto aos órgãos estaduais de meio ambiente, em detrimento da baixa quantidade de municípios que licenciam em todo o Brasil; especificamente, esse trabalho abordará a realidade do estado do Rio Grande do Norte (RN). Para ter uma dimensão do porquê da escolha do tema, de acordo com o IBGE (2017), através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2015, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1.696 (30,4%) realizavam o processo de licenciamento ambiental. No RN,

dos 167 municípios, apenas 11 (6,5%) dispõe do procedimento, segundo o Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente - IDEMA (IDEMA, 2022). Há de se considerar ainda que a possibilidade do município realizar o licenciamento ambiental é sugerida desde a publicação da Resolução Conama 237/97 e foi reforçada a partir da Lei Complementar nº 140/2011 (LCP 140), que trouxe os critérios e requisitos para tal, dando maior segurança jurídica aos municípios para que realizem o procedimento. A pergunta que se faz é: como resolver este problema?

Soluções pontuais vêm sendo adotadas por todo o Brasil, uma vez que, diante da diversidade de ecossistemas e das singularidades de cada ente federado de nosso país, torna-se difícil pensar uma solução única e generalizada, que não leve em consideração as particularidades e os problemas locais e regionais. Nas experiências exitosas encontradas e apresentadas na seção “COMO VIABILIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA OS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE?”, os órgãos públicos vem adotando a tecnologia como um aliado, além de instrumentos jurídicos, como consórcios intermunicipais e outras ferramentas.

Tornar o município apto ao licenciamento ambiental é imprescindível, considerando que é no município que as pessoas vivem, que as coisas acontecem e que os impactos positivos e negativos das atividades produtivas são sentidas; ninguém conhece melhor as potencialidades e fragilidades do local, do que o munícipe (KHOURY, 2018).

O que se pode afirmar é que o fortalecimento do licenciamento ambiental deve estar presente nas pautas de governo, uma vez que esse é um instrumento eficaz para proporcionar o desenvolvimento econômico sustentável, alinhando a manutenção dos recursos naturais, assegurando um meio ambiente equilibrado ao qual todos os cidadãos têm direito, com a implantação de atividades econômicas que propiciam a geração de emprego, renda, infraestrutura, bens de consumo etc., a qual também todos os cidadãos têm direito.

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA NO BRASIL

O processo de licenciamento ambiental foi instaurado no Brasil em 1981 através da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA - Lei nº 6.938) que estabelece em seu Art. 10 que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades

utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores [...] dependerão de prévio licenciamento ambiental” (BRASIL, 1981), instituindo, desde então, que qualquer empreendimento enquadrado neste perfil necessite de autorização prévia de algum dos entes federados (união, estado ou município), para se instalar e/ou operar estando sujeito a sanções administrativas e/ou penais, em caso de descumprimento das prerrogativas estabelecidas.

Para viabilizar este ponto, a própria PNMA instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), no qual descentralizou o poder, tornando possível que estados e municípios realizem a gestão ambiental de seu território, desde que os mesmos atendam a certas exigências e não entrem em confronto com as leis federais. O SISNAMA é composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, sendo:

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

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

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA [...], com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

Dada essa autonomia, os estados e municípios puderam estruturar seus próprios sistemas, apresentando leis próprias, órgãos próprios, entre outros instrumentos voltados à gestão ambiental. Apesar da PNMA definir este escopo e trazer esta autonomia, foi apenas em 2011, a partir da Lei Complementar nº 140/2011 que as regras passaram a ficar mais claras e

objetivas. A partir dela ficaram esclarecidas as verdadeiras competências de cada ente federado. A título de esclarecimento, a LCP 140 versa sobre 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

Deste modo, no âmbito do licenciamento ambiental, cabe à União, dentre várias atividades: “formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente”, “exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União”: “localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados”. Cabe aos Estados, no âmbito do licenciamento: formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente; promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores [...], ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º. Para os municípios, a atribuição é dada no artigo 9º, na qual se destaca:

I - executar e fazer cumprir, em âmbito municipal, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;

[..]

III - formular, executar e fazer cumprir a Política Municipal de Meio Ambiente;

IV - promover, no Município, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional, Estadual e Municipal de Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

IX - elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

[...]

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao Município;

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 escopo em questão, a alínea “a” do inciso XIV torna-se peça fundamental para a análise. Em sua redação, é mencionado que os municípios podem licenciar as atividades de

“impacto ambiental de âmbito local” e que cabe aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente desenvolver estes parâmetros. Desta forma, cada estado define o rol de atividades que o seus municípios podem licenciar, diante disso, determinado tipo de empreendimento pode ser licenciado por um município do estado “X”, mas este mesmo empreendimento poderá não ser licenciado por um município do estado “Y”. Entretanto, nada impede que isso mude, basta que haja uma alteração na legislação estadual para que atividades sejam incluídas e/ou excluídas da definição de impacto ambiental de âmbito local.

Essa flexibilidade imposta pela LCP 140 é fundamental já que dá a condição de que o impacto local seja atribuído de acordo com as potencialidades e fragilidades ambientais presentes no território estadual e municipal. Não obstante, traz segurança jurídica aos empresários e às instituições licenciadoras, pois a complexidade de um processo de licenciamento ambiental de uma usina nuclear, difere e muito do que o de uma estação de transbordo de resíduos sólidos urbanos. Os impactos de uma usina nuclear possuem dimensões que podem extrapolar o território nacional, enquanto a operação de uma estação de transbordo faz com que seus impactos sejam sentidos apenas em seu entorno mais imediato. O exemplo é exagerado, mas serve para que se realize o exercício da abstração sobre o processo.

Ademais, importa saber que em seu Art. 15, a LCP 140 define a atuação supletiva do licenciamento ambiental, ou seja, quando um ente federativo não possuir a estrutura necessária para licenciar, a competência recai para o nível hierárquico acima:

- I - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado ou no Distrito Federal, a União deve desempenhar as ações administrativas estaduais ou distritais até a sua criação;
- II - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Município, o Estado deve desempenhar as ações administrativas municipais até a sua criação; e
- III - inexistindo órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente no Estado e no Município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Para que o município licencie, cabe a ele que possua no mínimo quatro requisitos: (i) Política Municipal de Meio Ambiente (PMMA), (ii) Conselho de Meio Ambiente, (iii) Fundo de Meio Ambiente e (iv) Órgão Ambiental Capacitado. Ainda que o trecho acima citado mencione apenas o órgão ambiental capacitado e o conselho, ambos só se originam a partir de uma PMMA, que também permeia as diretrizes do Fundo. Assim sendo, a PMMA define os princípios, objetivos e diretrizes que fundamentam a formulação e a interpretação das normas

e dos atos administrativos, além das atribuições do Conselho Municipal de Meio Ambiente e do órgão ambiental capacitado. O Conselho Municipal de Meio Ambiente, por sua vez, é um órgão colegiado criado por lei, que tem o papel de trazer a participação cidadã nas decisões relativas à PMMA e atuar no controle e execução da Política Municipal de Meio Ambiente. Já o Fundo permite a viabilidade econômico-financeira deste e para este sistema, recebendo os recursos financeiros oriundos de taxas de licenciamento, fiscalização, monitoramento, compensação ambiental etc. Por fim, o órgão ambiental capacitado é aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, concursados e comissionados, de nível médio e superior, com atribuições e formação técnica para responder às três principais variáveis ambientais (meio físico, meio biológico e meio socioeconômico) em número compatível com a demanda das ações administrativas, compatibilizando tal equipe com suas principais vocações econômicas (KHOURY, 218).

Desta forma, caso a principal vocação do município seja a agricultura, é pertinente que este possua em seu quadro técnico maior quantitativo de profissionais da área de agronomia, técnicos e tecnólogos agrícolas, engenheiros florestais etc, diferentemente de um município que possua maior vocação para exploração mineral, que necessitará de profissionais da área de geologia, engenharia de minas etc. Isso evitará um desperdício de recursos, pois permitirá ao município possuir uma equipe técnica enxuta e competente para analisar os processos, diminuindo os custos e encargos com profissionais que muitas vezes não possuem atribuições alinhadas à realidade econômica local.

As definições trazidas pela LCP 140 foram de suma importância para melhorar a realidade do licenciamento ambiental, mas o quadro ainda está longe de ser positivo. Segundo dados da MUNIC/IBGE (2017), dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1.696 (30,4%) dispunham do procedimento implementado. No estado do RN, dos 167 municípios, apenas 10 (6%) dispõem do procedimento (IDEMA, 2022).

Diante disso, é preciso também analisar agora o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) do estado do Rio Grande Norte, recorte espacial escolhido, perpassando, consequentemente, pela estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUNA) e o atual cenário do licenciamento ambiental.

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

O SISEMA foi instituído pela Lei Complementar Nº 272, de 3 de março de 2004, dispondo, entre outras pautas, sobre a “Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, as infrações e sanções administrativas ambientais, as unidades estaduais de conservação da natureza, institui medidas compensatórias ambientais, e dá outras providências”. Em seu artigo 6º a lei estabelece que

I – órgão superior: Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONEMA), de natureza consultiva, normativa, deliberativa e recursal, com função de assessoramento ao Governador do Estado na formulação da Política Estadual do Meio Ambiente;

II – Órgão Central: Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH, órgão integrante de Administração Direta, com a finalidade de planejar, elaborar e avaliar a Política Estadual de Meio Ambiente; (Redação dada pela Lei Complementar nº 380/2008)

III – entidade executora: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), [...], com atribuições de executar, coordenar e supervisionar a Política Estadual do Meio Ambiente;
[...]

V – componentes locais: os órgãos e entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades pertinentes ao Sistema nas suas respectivas áreas de competência.

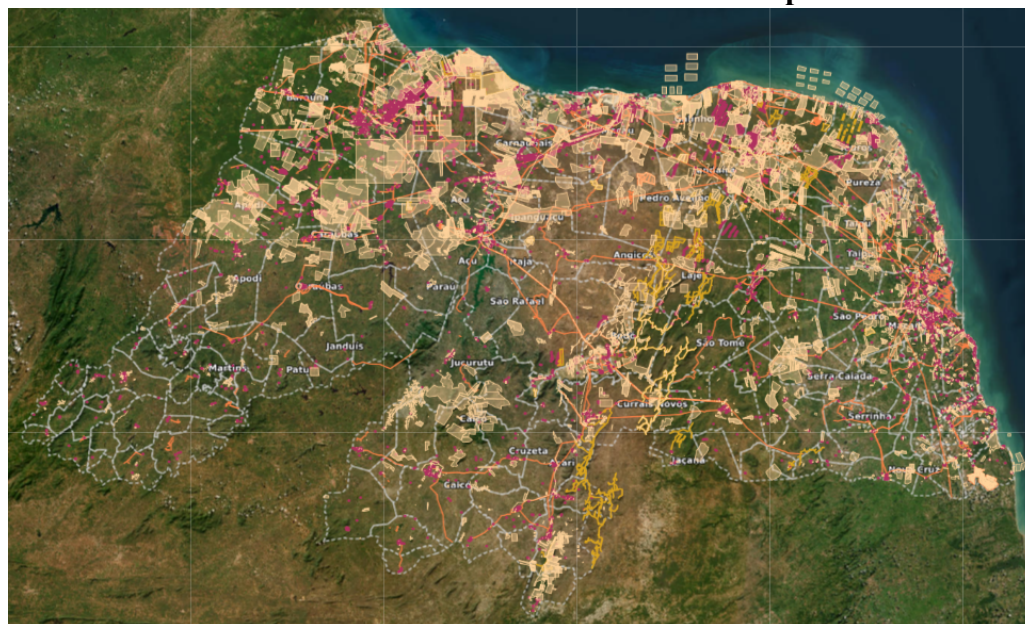
Desta forma, no Estado do Rio Grande do Norte, o órgão superior é o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA), com suas atribuições acima descritas, sendo formado por diversas instituições como secretarias de estado, federações patronais, universidades, organizações não governamentais etc. O órgão central corresponde à SEMARH, responsável fundamentalmente pela elaboração da Política Ambiental Estadual. O responsável pela execução desta política é o IDEMA. Por fim, os componentes locais são os municípios do estado do RN.

Assim como na PNMA, a Política Estadual de Meio Ambiente traz o licenciamento ambiental como seu instrumento, estando este disposto no Capítulo IV, seção X, Art. 46 da referida Política, definindo que “[...] a instalação [...] e o funcionamento de [...] atividades [...] [...] efetiva ou potencialmente poluidoras, [...] dependerão de prévio licenciamento por parte da Entidade Executora, integrante do SISEMA [...]”, neste caso, o IDEMA.

Diante disso, no estado do RN, a maioria esmagadora dos processos de licenciamento ambiental recaem para o IDEMA, à exceção dos processos que são de atribuição da União. De acordo com dados do Sistema Estadual de Informações Ambientais (SEIA), o órgão possui uma estimativa de mais de 20 mil processos de licenciamento ambiental, considerando

pedidos de Licença Prévia, Licença de Instalação, Licença de Operação, Autorizações Especiais e outros tipos para as mais diversas atividades econômicas: agricultura, geração de energia elétrica, mineração etc. entre os anos de 2005 a 2022. São mais de 300 tipos de empreendimentos e atividades licenciáveis. A **Figura 01**, retirada do SEIA, ilustra a dimensão espacial e quantitativa do número de pedidos de licenciamento ambiental junto ao IDEMA

Figura 1 : Pedidos de licenciamento ambiental ao IDEMA no período de 2005 a 2022



Fonte:SEIA/IDEMA, 2022.

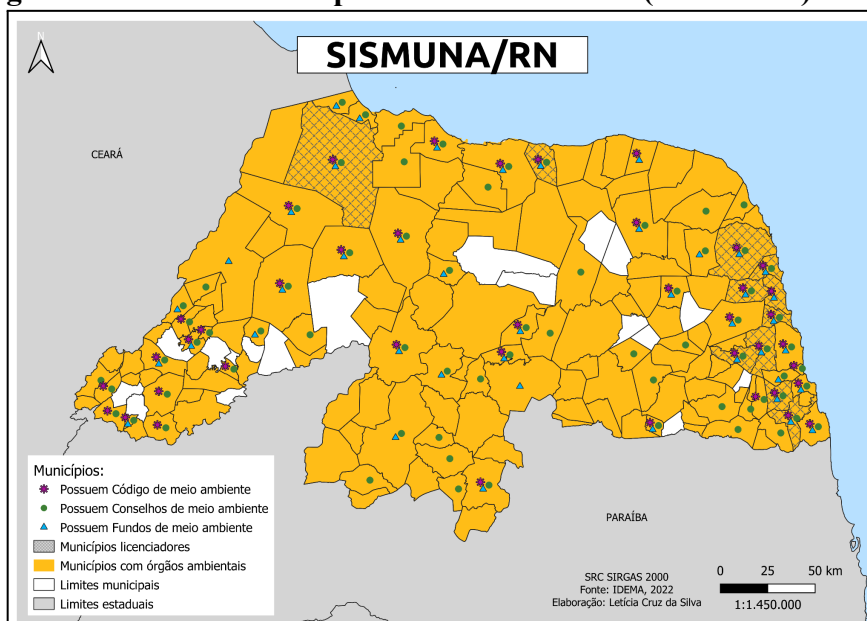
Vale ressaltar ainda que o número de pedidos extrapola os aqui apresentados, pois no banco de dados do SEIA só aparecem processos a partir do ano de 2005 e o órgão, como dito, foi fundado em 1996. Para gerenciar esses processos, o IDEMA conta atualmente com um quantitativo de aproximadamente 199 colaboradores, segundo dados do Portal da Transparência do Governo do Estado do RN; e uma infraestrutura de informática composta por 375 computadores, 23 switches e 4 servidores. Vale destacar que esse quantitativo somente foi adquirido e renovado entre os anos de 2019 e 2022 pela atual gestão, uma vez que estavam com uma defasagem de mais de 10 anos (RIO GRANDE DO NORTE, 2022).

Essa informação ajuda a validar sobre as queixas a respeito do licenciamento ambiental, citadas na introdução deste artigo. Para se ter uma ideia, de acordo com informações levantadas pela gestão atual do órgão, entre 2015 e 2018, a média de tempo para emissão de uma licença ambiental era de aproximadamente 275 dias. Atualmente com a informatização do processo de licenciamento ambiental a partir do ano de 2020 e

reestruturações internas, o órgão conseguiu atingir uma média de 100 dias entre a abertura de um processo e a emissão de uma licença ambiental (FIERN, 2022).

Apesar do tempo médio para emissão de licenças ambientais estar diminuindo, chama atenção essa quantidade de processos sob a responsabilidade do IDEMA. Apesar do IDEMA ter publicado a CONEMA 004/2009 definindo as atividades de impacto local, ou seja, aquelas que podem ser licenciadas pelos municípios, vê-se que a adesão ao longo do tempo foi baixíssima. Como dito no início deste artigo, dos 167 municípios do RN, apenas 11 estão habilitados para o licenciamento ambiental, ou seja, 6,5%. Atualmente os municípios licenciadores no estado do RN são: Natal (capital), Mossoró, Guamaré, Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Parnamirim, São José de Mipibu, Monte Alegre, Goianinha e Canguaretama. Para licenciar, esses municípios estruturaram sua Política Municipal de Meio Ambiente (ou Código Ambiental), seu Conselho Municipal de Meio Ambiente, seu Fundo de Meio Ambiente e instituíram um órgão ambiental capacitado com fiscais concursados e técnicos de nível médio e superior, conforme aqui já apresentado. Feito isso, realizaram sua habilitação junto ao IDEMA para que as competências fossem devidamente atribuídas. Considerando este cenário, pode-se analisar o que falta para que alguns municípios busquem sua habilitação ao licenciamento ambiental, considerando que muitos possuem ao menos uma das variáveis necessárias, seja o código, o conselho etc (Figura 02).

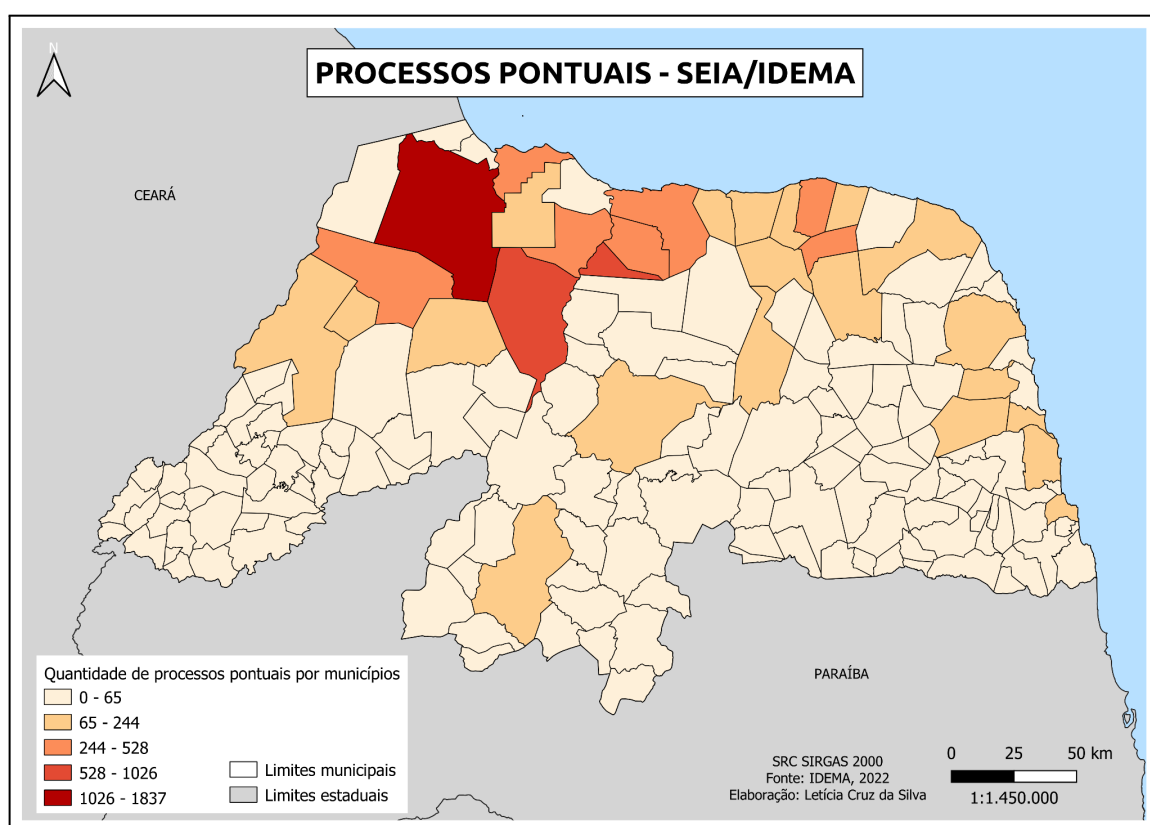
Figura 2 : Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUNA) no RN



Fonte: IDEMA, 2022.

Dos 167 municípios, 41 possuem Códigos de Meio Ambiente; 69 possuem Conselho de Meio Ambiente; 44 possuem Fundo de Meio Ambiente e 149 possuem órgão que de alguma forma trabalha a pauta do meio ambiente. Diante disso, cruzando estes dados, tem-se que 31 municípios possuem os 4 critérios, ao qual destacam-se municípios relevantes populacional e economicamente, tais quais: Macaíba, Assú, João Câmara e Pau dos Ferros; 18 municípios dispõem de 3 critérios, aos quais destaca-se o município de Caicó; 24 municípios dispoendo de 2 critérios, os quais destacam-se Apodi, Currais Novos e Lajes/RN; 75 municípios com 1 critério, os quais destacam-se Santa Cruz e Acari; e, por fim, 18 municípios sem informação ou com nenhum dos critérios necessários. Não obstante, foi realizada uma contagem de pedidos de licenciamento registrados no IDEMA por município, no período entre 2005 a 2022³, cujo resultado é ilustrado na Figura 03.

Figura 3 : Solicitação de processos de licenciamento junto ao IDEMA por município



Fonte: IDEMA, 2022.

³ Foram considerados apenas os empreendimentos registrados com a simbologia de ponto, excluindo-se os empreendimentos registrados como linha e polígono, já que estes em alguns casos extrapolam os limites de um município.

Os municípios com mais pedidos de licenciamento foram: Mossoró (1837), Alto do Rodrigues (1026), Assú (831), Pendências (528) e Macau (514). Isso se dá pelo potencial petrolífero da região, de modo que a maioria expressiva destes poços são licenciados individualmente, explicando o elevado quantitativo; além disso, a atividade petrolífera atualmente não é considerada como de impacto local, não sendo passível de licenciamento pelo município. De um modo geral, a partir deste mapa, pode-se perceber que há uma maior concentração de pedidos de licenciamento ambiental em toda a faixa litorânea do estado, tanto na parte oriental, quanto na parte setentrional, sendo este um indicativo de que estes municípios podem buscar os mecanismos necessários para implementar o licenciamento ambiental e promover a autorização para instalação de diversos tipos de empreendimentos, respeitando os limites estabelecidos pela Conema nº 004/2009. Também nota-se que há um vazio gigantesco na porção sudoeste (região do Alto-oeste Potiguar) e na porção central do mapa. Os municípios com menos pedidos de licenciamento foram Montanhas (1), Passagem (1), Riacho de Santana (1), José da Penha (0) e Paraná (0).

COMO VIABILIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA OS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE?

Diante deste cenário, outra variável que precisa ser considerada é a situação fiscal dos municípios. O Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (2021), analisou dados de 151 municípios do RN, destes 99 estão em situação crítica, 37 em situação de dificuldade, 13 em situação de boa gestão e somente 2 em situação de excelência. Com essas dificuldades fiscais, como os municípios podem viabilizar o licenciamento ambiental, uma vez que o mesmo requer o investimento em infraestrutura e equipe técnica?

Uma das soluções que vêm sendo adotada Brasil afora, é a instituição de consórcios intermunicipais, institucionalizados pela Lei Federal nº 11.107/2005 e o Decreto Federal nº 6.017/2007. Desde a promulgação desta Lei, os Consórcios vêm sendo formados pelos municípios com intuito de atender às demandas comuns aos mesmos nas mais diversas áreas, como: saúde, resíduos sólidos, meio ambiente etc, incluindo algumas experiências no âmbito do licenciamento ambiental. Através do Consórcio, os municípios podem dividir os custos de manutenção de equipe técnica e equipamentos, por exemplo. Dados levantados pela Agência Ambiental do Vale do Paraíba (consórcio intermunicipal no estado de São Paulo) mostram,

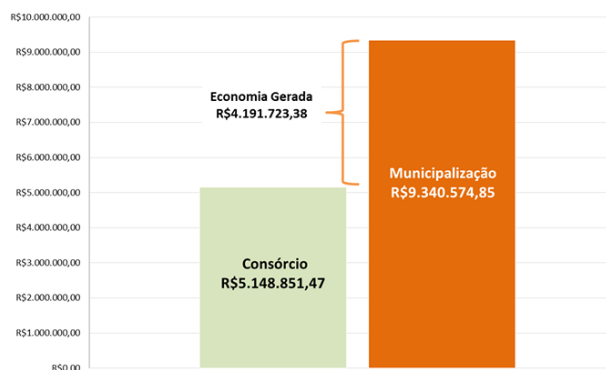
para a realidade desses municípios, as vantagens financeiras entre a formulação do consórcio e a municipalização do licenciamento (onde o município atua sozinho no procedimento). As despesas anuais estimadas em caso de municipalização eram de R\$ 9.340.574,85, com a implementação do consórcio as despesas anuais caem para R\$ 5.148.851,78, proporcionando uma economia de R\$ 4.191.723,38, recurso que pode ser destinado para outras pastas.

Figura 4 : Análise financeira comparativa entre consórcio x municipalização

ANÁLISE FINANCEIRA

COMPARTIVO CONSÓRCIO x MUNICIPALIZAÇÃO

| Despesas Estimadas | Consórcio | | Municipalização |
|--------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
| | Mensal | Anual | Anual |
| Custeio de Pessoal | R\$198.222,97 | R\$2.378.675,69 | R\$8.122.239,00 |
| Demais Custos | R\$230.847,98 | R\$2.770.175,78 | R\$1.218.335,85 |
| Total de Despesas | R\$429.070,96 | R\$5.148.851,47 | R\$9.340.574,85 |



Fonte: RAMUTH e SCALLI, 2022.

De acordo com a plataforma "Consórcios Públicos Inermunicipais" da Confederação Nacional de Municípios, atualmente o estado do Rio Grande do Norte possui 6 (seis) Consórcios Públicos formalizados, sendo: (i) Consórcio Público Intermunicipal do Rio Grande do Norte (COPIRN), composto por 157 municípios, tendo sede no município de Natal; (ii) Consórcio Público Intermunicipal de Saneamento Básico da Região do Mato Grande (CISMAG), composto por 11 municípios, tendo sede no município de São Miguel do Gostoso; (iii) Consórcio Intermunicipal de Sanidade Agropecuária (SIM SERTÃO E MAR), composto por 4 municípios, tendo sede no município de Guamaré; (iv) Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Seridó Oriental (CIS/AMSO), composto por 16 municípios; (v) Consórcio Público Regional de Resíduos Sólidos do Seridó,

composto por 26 municípios; (vi) Consórcio Público Intermunicipal Geoparque Seridó (CPIGS), composto por 6 municípios; estes três últimos com sede no município de Currais Novos.

Apesar de alguns destes consórcios serem multifinalitários e possuírem atribuições de Meio Ambiente, nenhum deles realiza o licenciamento ambiental. O fato não surpreende tanto, uma vez que a modalidade ainda é pouco difundida no Brasil. Através de uma breve pesquisa, foram encontrados alguns casos de consórcio intermunicipais que realizam o licenciamento ambiental nos estados de Santa Catarina, através do Consórcio Intermunicipal Quiriri (QUIRIRI, 2022); de São Paulo, através da Agência Ambiental do Vale do Paraíba (PARAÍBA, 2022); e de Minas Gerais, através do Consórcio Público Multifinalitário do Alto Rio Pardo - COMAR (COMAR, 2022) e do Consórcio Intermunicipal Multifinalitário para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas – CODANORTE (CODANORTE, 2022), são alguns dos exemplos.

Não obstante, pode-se estimar que o investimento em tecnologias e sistemas auxiliam na celeridade dos processos e na redução de custos e despesas com o processo, tanto para o órgão ambiental, quanto para os empreendedores. Vendrusculo, Oliveira e Silva (2008) apontam que ferramentas computacionais que disponibilizem informações geográficas e descritivas sobre recursos ambientais (recursos hídricos, biomas, vegetação, áreas protegidas como unidades de conservação, terras indígenas etc) potencializam agilidade e eficiência ao licenciamento ambiental. Ainda de acordo com os autores, essas informações podem [e devem] ser organizadas e analisadas por meio de Sistemas de Informação Geográfica (SIG), que permitem quantificar e visualizar de forma espacial as atividades econômicas, permitindo uma melhor tomada de decisão para os gestores ambientais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não resta dúvidas de que o licenciamento ambiental atualmente é o mais importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente para o alinhamento entre o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade, garantindo assim a utilização equilibrada dos recursos naturais e o controle dos impactos ambientais que porventura possam ocorrer.

Apesar disso, pode-se perceber que muito ainda se precisa avançar na pauta, uma vez que há um consenso na existência de um descompasso entre os pedidos de licenciamento

ambiental e a capacidade dos órgãos ambientais, seja na esfera federal, estadual e municipal em proporcionar o retorno devido a um preço justo e em tempo hábil.

Quando se analisa a situação do Rio Grande do Norte, vê-se um quadro que merece atenção dos gestores públicos. A alta concentração de processos dentro do IDEMA e a baixíssima quantidade de municípios que realizam o licenciamento ambiental no estado proporcionam atrasos aos investimentos no estado e sobrecarga de trabalho ao órgão. Além disso, a situação fiscal de 90% dos municípios do RN está crítica ou em dificuldades, de acordo com o Índice FIRJAN, o que compromete a capacidade de investimentos destes entes.

Entretanto, soluções jurídicas e tecnológicas vêm sendo implementadas para sanar esta dificuldade. A criação de consórcios intermunicipais multifinalitários que englobam o licenciamento ambiental já apresentam resultados positivos em outros estados brasileiros, proporcionando aos municípios redução significativa nos custos e despesas anuais. Além disso, a implementação e melhoria de sistemas computacionais tende a tornar mais eficiente o processo de licenciamento ambiental no órgão responsável, uma vez que fornece subsídios à tomada de decisão dos gestores, analistas e fiscais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 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. Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília, 31 ago. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 08 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Lei Complementar Nº 140, de 8 de Dezembro de 2011. Brasília, 08 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 27 dez. 2022.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Proposta da Indústria para o aprimoramento do Licenciamento Ambiental**. Brasília: Gerência Executiva de Meio Ambiente e Sustentabilidade – Gemas, 2013. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/5c/d4/5cd43d44-29df-4cad-adfc-2a9d264f65ae/proposta_da_industria_para_o_aprimoramento_do_licenciamento_ambiental_1.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Empresas enfrentam dificuldades no licenciamento ambiental.** Sondagem Especial da Confederação Nacional da Indústria, Brasília, v. 2, n. 5, p. 1-8, Não é um mês valido! 2007. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/44/c9/44c9ab5a-ca9a-4f69-a677-5e1f9fb58eae/sondespecial_meioambiente_junho2007.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

CNI. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **CONSULTA SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL:** 95,4% do setor empresarial identificam o licenciamento ambiental como importante para conservação do meio ambiente. 95,4% DO SETOR EMPRESARIAL IDENTIFICAM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO IMPORTANTE PARA CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. 2020. Disponível em: <https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/f9/ba/f9ba047a-be29-413b-b95a-93f78d55f9b4/consulta_sobre_licenciamento_ambiental.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

CNM, Confederação Nacional de Municípios -. **Consórcios Públicos Intermunicipais.** 2022. Disponível em: <<https://consorcios.cnm.org.br/>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

CODANORTE, Consórcio Intermunicipal Para O Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas -. **Gestão Ambiental Municipal.** Disponível em: <<http://codanorte.mg.gov.br/gestao-ambiental-municipal>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

COMAR, Consórcio Público Multifinalitário do Alto Rio Pardo -. **Histórico.** Disponível em: <<https://comar.mg.gov.br/pagina/historico>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

FIERN. Federação das Indústrias do Rio Grande do Norte. **IDEMA consegue agilidade e aumenta volume de licenciamentos, constata estudo do MAIS RN.** 2022. Disponível em: <<https://www.fiern.org.br/idema-consegue-agilidade-e-aumenta-volume-de-licenciamentos-co-nstata-estudo-do-mais-rn/>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

FIRJAN. **Índice Firjan de Gestão Fiscal.** Disponível em: <<https://firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

GLOBO, O. Pesquisa mostra dificuldades com licenciamento ambiental. 2007. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/pesquisa-mostra-dificuldades-com-licenciamento-ambiental-4181763>>. Acesso em: 08 set. 2021.

RIO GRANDE DO NORTE. GOVERNO DO ESTADO. Regulamenta os artigos 150 e 154 da Constituição Estadual, revoga as Leis Complementares Estaduais n.º 140, de 26 de janeiro de 1996, e n.º 148, de 26 de dezembro de 1996, dispõe sobre a Política e o Sistema Estadual do Meio Ambiente, as infrações e sanções administrativas ambientais, as unidades estaduais de conservação da natureza, institui medidas compensatórias ambientais, e dá outras providências.. Lei Complementar N° 272. Natal, RIO GRANDE DO NORTE, 03 mar. 2004. Disponível em: <<http://www.adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000262877.PDF>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. GOVERNO DO ESTADO. **Remuneração dos Servidores Estaduais - Novembro/2022.** 2022. Disponível em:

<<http://servicos.searh.rn.gov.br/searh/Remuneracao/RemuneracaoPorId/21924625?MesAno=11%2F2022>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. GOVERNO DO ESTADO. Define empreendimentos e atividades de impacto local para fins de licenciamento ambiental municípios. **Resolução N.º. 04/2009**. Natal, RIO GRANDE DO NORTE, 21 jul. 2009. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000006168.PDF>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. GOVERNO DO ESTADO. Aprova nova versão do Anexo Único da Resolução CONEMA 04/2009. **Resolução N.º. 04/2011**. Natal, RIO GRANDE DO NORTE, 11 out. 2011. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/idema/DOC/DOC000000000006165.PDF>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

IBGE. **Menos de 1/3 dos municípios realizam licenciamento ambiental**. 2017. Disponível em: <<https://censoagro2017.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/9556-munic-2015-menos-de-1-3-dos-municipios-realizam-licenciamento-ambiental.html>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

IDEMA. **Sistema Estadual de Informações Estaduais**. SEIA. 2022. Disponível em: <<https://seia.idema.rn.gov.br/>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

KHOURY, Luciana Espinheira da Costa. Os Sistemas Municipais de Meio Ambiente e os Deveres da Administração Ambiental. In: BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (org.). **Os desafios da implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente**. Brasília: Phábrica de Produções, 2018. p. 37-58. Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/images/2019/gab_sqa_pi_999919785_br-2-509%202.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

QUIRIRI, Consórcio Intermunicipal. **Licenciamento Ambiental**. Disponível em: <<https://www.quiriri.com.br/textos/586/585/licenciamento-ambiental/0#.Y6tDSXbMLrc>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

RAMUTH, Felício; SCALLI, Cláudio. **AGÊNCIA AMBIENTAL DO VALE DO PARAÍBA**: reunião ordinária do consema - 26/01/22. Campinas: Agência Ambiental do Vale do Paraíba, 2022. 12 slides, color. Disponível em: <<https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/sites/15/2022/01/consorcio-intermunicipal-agencia-ambiental-do-vale-do-paraiba-para-licenciamento-ambiental-municipal.pdf>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

RIO GRANDE DO NORTE. Ascom/Idema. Idema. **Setores do Idema ganham novos computadores**. 2022. Disponível em: <<http://www.idema.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=293775&ACT=&PAGE=0&PARAM=&LBL=ACERVO+DE+MAT%C9RIAS>>. Acesso em: 27 dez. 2022.

VENDRUSCULO, Laurimar Gonçalves; OLIVEIRA, Stanley Robson de Medeiros; SILVA, João dos Santos Vila da. **Tecnologia Web para suporte ao licenciamento ambiental**. 94. ed. Campinas: Embrapa, 2008. 7 p. (Comunicado Técnico). Disponível em:

<<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/bitstream/doc/31756/1/comtec941.pdf>>. Acesso em:
27 dez. 2022

Recebido em Dezembro de 2022

Aprovado em Outubro de 2023

Publicado em Dezembro de 2023