Papel do Município frente à Implantação de Grandes Empreendimentos

PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO GESTÃO AMBIENTAL

1. Introdução; 2. Contexto Municipal; 3. Desafios e Oportunidades; 4. Recomendações Considerações; 5. Referência legal aplicável.

1. Introdução

O Programa de Qualificação Ambiental dos Municípios do Bioma Amazônia, iniciativa do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM com recursos do Fundo Amazônia/BNDES, busca contribuir para o desenvolvimento sustentável da região com base na qualificação de gestores públicos, servidores municipais e outros agentes da sociedade civil que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na região.

Esta nota técnica tem como principal objetivo orientar sobre os desafios e oportunidades trazidos no licenciamento de empreendimentos cujas atividades são modificadoras do meio ambiente, conforme descrito no Art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/1986, e que são obrigados a elaborar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Tais empreendimentos são passíveis de controle ambiental em razão de leis ou regulamentos.

Devido ao formato instituído no país para a fiscalização ambiental, União, Estados e Municípios, desde que estruturados para tal, tem atribuição comum na fiscalização do licenciamento ambiental desenvolvido em seus territórios, independentemente de qual deles é o responsável direto pelo processo de licenciamento ambiental (Lei Complementar nº 140/2011). Compete, contudo, ao órgão responsável pelo licenciamento lavrar o auto de infração.

Os processos de licenciamento vêm se aprimorando ao longo do tempo, mas ainda são observados problemas que podem ser atribuídos tanto aos empreendedores quanto aos órgãos licenciadores. Em muitas situações, os interessados apresentam estudos ambientais de baixa qualidade para análise dos órgãos ambientais, e, por vezes, há demora no atendimento às exigências requeridas pelo licenciador. Por outro lado, as instituições responsáveis pelo licenciamento nem sempre contam com os recursos materiais e humanos necessários para atender às demandas e complexidades dessa atividade. Contribui para a morosidade do licenciamento o excesso de burocracia governamental.

Todavia, apesar de apresentar tantas dificuldades, o país vem demonstrando amadurecimento no trato das questões socioambientais nos diversos níveis de governo. A própria pressão da sociedade civil organizada e dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais está exigindo que governos e empreendedores se preparem de forma qualificada para enfrentar os desafios do dilema desenvolvimento *versus* meio ambiente.

2. Contexto Municipal

O processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos de grande impacto, mesmo sendo licenciados pela União ou Estados, interfere diretamente no município por se tratar da instância mais local e onde, de fato, ocorre o impacto positivo ou negativo do empreendimento, seja esse impacto econômico, social, físico ou biótico.

Neste sentido, é interessante notar que independente da esfera que realize o licenciamento, o Município é o ator central para este processo, pois é o responsável por determinar se o empreendimento a ser licenciado está em

conformidade com o uso do solo, como pode ser observado no parágrafo 1°, Art. 10 da Resolução CONAMA n° 237/1997:

§ 1º - No procedimento de licenciamento ambiental deverá constar, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo (...).

Com base na quantidade e na diversidade de municípios presentes na região que compreende o Bioma Amazônia - 530 municípios em 9 (nove) estados, alguns fatores relativos à realidade de cada município precisam ser levantados e analisados na busca do desenvolvimento sustentável da região:

a) Dimensão territorial

A dimensão territorial para alguns Municípios pode tornar a gestão ambiental mais difícil, principalmente para a fiscalização em aspectos relacionados aos acessos, à comunicação e aos recursos humanos e materiais disponíveis.

b) Infraestrutura

A carência de infraestrutura para a própria população do município é uma realidade enfrentada em muitas localidades (comunicação, transporte, saúde, educação, segurança, etc.), fato que pode gerar uma maior pressão por conta do contingente de mão-de-obra que estará residindo no município durante a implantação de empreendimentos licenciados em seu território.

c) Características e principal vocação

Conhecer a vocação do município com base em suas características possibilita vislumbrar qual o setor da economia que influencia ou poderá influenciar de forma mais estruturante o seu território. Como por exemplo, é possível identificar atividades que se desenvolvam com maior apelo na área rural ou urbana, como ecoturismo, turismo com base comunitária, indústrias, comércio e serviços, etc.

d) Estrutura para a gestão ambiental

O arcabouço legal e regulatório, nacional e estadual, vigente e aplicável para a gestão ambiental municipal é bem consistente e abrangente. No entanto, os municípios precisam criar suas próprias leis e regulamentos de modo a tornar esse arcabouço exequível a nível municipal.

Entretanto, não basta ter somente o arcabouço legal. A sua aplicação efetiva vai depender muito da capacidade técnica da administração local e dos recursos disponíveis.

Além disso, a existência de instrumentos de planejamento territorial e de mecanismos de gestão é imprescindível para tornar possível e efetiva a gestão ambiental do município.

Nesse contexto, como os municípios podem se preparar para enfrentar desafios e oportunidades advindas da chegada desses empreendimentos? Quais os desafios e as oportunidades presentes nesse contexto?

3. Desafios e Oportunidades

Quando o município se depara com a possibilidade de implantação em seu território de empreendimento cujas atividades são consideradas potencialmente poluidoras ou utilizadores de recursos naturais e que, no âmbito do licenciamento, deverão elaborar EIA/RIMA, quais as principais perguntas que os gestores públicos, servidores municipais e outros agentes da sociedade civil devem fazer para identificar os desafios e oportunidades?

As principais perguntas são:

(i) *Quais as etapas necessárias para o licenciamento de um empreendimento?*

São três as principais etapas de um empreendimento: **planejamento**, que compreende estudos de viabilidade técnica, econômica e socioambiental, avaliando o local onde se deseja instalar o empreendimento; **implantação**, quando ocorrem as obras ou instalação do empreendimento; e **operação** ou funcionamento, quando o empreendimento está pronto para iniciar sua atividade fim, ou seja, a atividade que é a natureza do negócio.

A inserção dos municípios no processo de licenciamento ambiental deve ser feita desde a concepção do empreendimento, ou seja, todos devem estar cientes da natureza do negócio e participar dos estudos e das audiências públicas exigidas do empreendedor na etapa da **Licença Prévia (LP)**.

É na emissão da LP que o município terá a dimensão dos impactos e o desenho de todas as condicionantes ambientais exigidas para o empreendimento. Nessa etapa ainda há tempo para ajustes no projeto antes da emissão da Licença de Instalação.

Dessa forma, destaca-se a importância de estar atento para o processo de elaboração dos estudos socioambientais, que compõem o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental[1] (EIA/RIMA) e para a realização das Audiências Públicas[2].

O processo de elaboração do EIA/RIMA inicia com o diagnóstico ambiental dos meios físico, biótico e socioeconômico das Áreas de Influência Direta – AID e Indireta - AII, com base no qual são feitas as análises dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas. A partir daí são definidas as medidas mitigadoras dos impactos negativos e são pensados os Programas Socioambientais de Acompanhamento e Monitoramento. Esses programas são compostos por planos, projetos e ações desenhadas para mitigar os impactos negativos do empreendimento.

A Audiência Pública é o principal momento de consulta à comunidade interessada e/ou afetada pelo empreendimento. Nesse sentido, é imprescindível a mobilização da sociedade para participar desses eventos.

(ii) O município está preparado para receber esse empreendimento?

Nesse momento é preciso avaliar a intensidade desse impacto na infraestrutura, na economia e na população do município para que se possa pensar em ações e investimentos que ficarão como legado para a população local.

Para obter a **Licença de Instalação (LI)** o empreendedor terá que cumprir com todas as condicionantes socioambientais constantes da LP e demais obrigações legais. Isto inclui a consolidação do Projeto Básico Ambiental – PBA, que compreende os Programas dos Meios Socioeconômico, Biótico e Físico. Os referidos programas deverão ser implantados ao longo da instalação e, em sua maioria, também na etapa da operação do empreendimento.

As atividades iniciadas a partir da emissão da **Licença de Instalação (LI)** podem ser consideradas

[1] RIMA é o documento público que reflete as informações e conclusões do EIA e é apresentado de forma objetiva e adequada a compreensão de toda a população.

[2] A Audiência Pública é obrigatória para todos os EIA/RIMA e ocorre no final do processo de sua elaboração, para que todos possam ser consultados a respeito do empreendimento.

como as de maior impacto, pois em muitos casos ocorre a supressão de vegetação nativa e a modificação do relevo com obras de terraplanagem, entre outros. Em posse da LI, o empreendedor inicia a contratação de mão-de-obra e inicia a execução dos programas do PBA.

Os programas atuam de diferentes formas, de acordo com a sua principal finalidade, e se enquadram nos seguintes eixos:

- **Compensatório**

Os principais instrumentos compensatórios em processo de licenciamento ambiental de empreendimento de significativo impacto ambiental são:

a) **A Compensação Ambiental, prevista no Art. 36 da Lei nº 9.985/2000, conhecida como Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC.**

Nesse caso, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e/ou a manutenção de unidade de conservação (UC) do grupo de Proteção Integral, cabendo ao órgão ambiental municipal licenciador definir a UC a ser beneficiada. O valor dessa compensação poderá chegar até meio por cento dos custos totais com a implantação do empreendimento.

Segundo a lei, a regulamentação do Art. 36 deverá estabelecer, entre outras, que os recursos da compensação ambiental deverão priorizar: a regularização fundiária e demarcação das terras; a elaboração de plano de manejo; e a aquisição de bens e serviços necessários à implantação, monitoramento e proteção da unidade.

b) **Recomposição florestal e delimitação da Área de Preservação Permanente (APP), nos casos de empreendimentos implantados ao longo das áreas consideradas como de preservação permanente, conforme previsto no Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).**

Em outros casos, a depender da abrangência do impacto do empreendimento, haverá a compensação por meio de investimentos que reforcem a infraestrutura e os equipamentos sociais do município.

Quando da implantação, alguns empreendimentos reduzem ou até mesmo inviabilizam algumas atividades econômicas no município. Nesses casos, deverá ocorrer apoio e fomento às atividades econômicas locais por meio de ações de reinserção ou modificação da atividade econômica.

- **Construção coletiva e conscientização**

A Educação Ambiental está inserida em todas as licenças ambientais de empreendimentos de significativo impacto ambiental. A Instrução Normativa do IBAMA – IN nº 2/2012 propõe reafirmar o papel estratégico da organização e da participação da coletividade, na gestão dos recursos naturais e na busca de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de acordo com a Constituição Federal. As ações deverão ser definidas em conjunto com a população diretamente afetada pelo empreendimento e devem estar alinhadas com as políticas, planos e projetos de educação ambiental presentes nos municípios.

O Estatuto da Cidade, em seu inciso V do Art. 41 da Lei nº 10.257/2001, estabelece que o Plano Diretor é instrumento obrigatório em áreas sob influência de empreendimentos de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Caso necessário, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do Plano Diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação a serem adotadas. Dessa forma, o município precisa estar atento naquilo que está descrito nos estudos

ambientais e verificar se seu território está inserido na área de abrangência do empreendimento. O processo de construção de um Plano Diretor é a oportunidade de se pensar o município como um todo e não somente a cidade e deve ser realizado de forma participativa. É o momento de o cidadão tomar consciência das principais questões que se revelam no processo e possibilita uma visão abrangente do território e da realidade socioambiental dos municípios vizinhos.

Falando ainda sobre instrumentos de planejamento territorial e de construção coletiva, é importante destacar o Plano Ambiental de Conservação e Uso do Entorno do Reservatório Artificial – PACUERA, obrigatório para empreendimentos hidrelétricos (Resolução CONAMA nº 302/2002), como uma oportunidade para o município planejar os usos e atividades do entorno dos reservatórios artificiais, em conjunto com o empreendedor e demais instituições responsáveis pela gestão dessas áreas.

- **Conhecimento técnico e científico**

Para verificar se o ambiente onde será implantado o empreendimento irá sofrer alterações em seus meios físico, biótico e socioeconômico, o empreendedor tem a obrigação de implantar programas de monitoramento. Esses programas devem ser realizados de forma periódica por empresas qualificadas. Os dados e informações levantados nas campanhas de monitoramento serão encaminhados aos órgãos ambientais licenciadores por meio de relatórios. Dados como o da qualidade da água dos rios e o cadastro socioeconômico podem servir de base para a definição de diversas políticas públicas.

- **Informativo**

Programa de Comunicação Social – o empreendedor precisa construir um canal de comunicação com a comunidade do entorno e os principais atores interessados no empreendimento licenciado. Esse canal deve:

- permitir uma articulação entre empreendedor, poder público e população, difundindo continuamente informações com linguagem acessível sobre o andamento das atividades; e
- possibilitar a participação efetiva dos interessados para dirimir quaisquer problemas ao longo da implantação e operação do empreendimento.

(iii) E como fica o município quando o empreendimento começa a operar?

Terminada a obra, o empreendimento inicia sua operação após a obtenção da **Licença de Operação (LO)**, reduzindo as demandas por serviços e infraestrutura municipais. A operação do empreendimento não deve gerar novos impactos e todos aqueles já identificados e previstos no processo de licenciamento para a etapa de operação serão monitorados pelo empreendedor e fiscalizados pelos órgãos competentes.

Entretanto, a economia municipal poderá se beneficiar nessa etapa de operação. Uma delas é por meio da geração de emprego para aquelas empresas locais que poderão se tornar fornecedores potenciais do empreendimento. Se por um lado, as ações necessárias para colocar em prática os programas socioambientais da LO dependem de prestadores de serviços especializados e qualificados. Por outro lado, aqueles que detêm o conhecimento local são valorizados pelo empreendedor pelo fato de contribuírem para a facilitação da execução dos programas como agentes locais, além de otimizar os custos com fornecedores de serviços de outros municípios ou até mesmo de outros estados.

A outra forma é por meio da arrecadação do Imposto Sobre Serviço de qualquer natureza – ISS, que caberá aos prestadores de serviço que executarem qualquer serviço no território municipal, conforme estabelecido no Art. 3° da Lei Complementar n° 116/2003.

A seguir é apresentado um resumo dos principais desafios e oportunidades do processo de licenciamento.

Desafios

- Ter na equipe da administração municipal um ou mais profissionais para acompanhar a elaboração do diagnóstico ambiental.
- Identificar os potenciais impactos positivos e negativos do empreendimento no município.
- Analisar o EIA de forma sistêmica e previamente à Audiência Pública.

Oportunidades

- Adquirir ou aprimorar ferramentas de dados e informações de cadastro social, físico, econômico e ambiental do município.
- Prever os investimentos que venham a mitigar os impactos da implantação no município.
- Dialogar com o órgão responsável pelo licenciamento do empreendimento sobre as demandas municipais para definição de ações necessárias para mitigar os impactos e para potencializar possíveis benefícios.

4. Recomendações

Com base no cenário apresentado nesta Nota Técnica, são elencadas a seguir algumas recomendações para gestores públicos, servidores municipais e outros agentes da sociedade civil.

- Entender o empreendimento como uma oportunidade de parceira, onde haverá complementaridade de conhecimentos e responsabilidades.
- Identificar os programas e demais compensações ambientais que possam contribuir com a gestão municipal: planos territoriais, investimentos em infraestrutura e equipamentos sociais, etc.
- Aproveitar os estudos socioambientais para identificar também as deficiências municipais que precisam ser tratadas em programas e projetos a serem financiados pelo Governo Federal ou até mesmo por outras empresas que ofereçam projetos socioambientais.
- Assumir a responsabilidade na interlocução entre a população do município e o empreendedor.
- Aproveitar o processo de licenciamento ambiental como fonte de treinamento para o aprimoramento da gestão ambiental municipal com a qualificação de seu corpo técnico e implantação de ferramentas de gestão como o geoprocessamento.
- Incentivar a profissionalização e regularização de pequenas e médias empresas locais que poderão ser fornecedoras de equipamentos e serviços para o empreendimento na etapa de operação.

5. Referência legal aplicável

BRASIL. **Constituição Federal da República do Brasil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 jun. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981**. Institui a Política Nacional do Meio Ambiente. — Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 22 jun. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 12.651, 25 de maio de 2012.** Institui o Novo Código Florestal Brasileiro –- Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 22 jun. de 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, 08 de dezembro de 2011**. Estabelece a Cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 22 jun. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 22 jun. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 9.795, 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 22 jun. de 2015.

BRASIL. **Decreto nº 4.281, 25 de junho de 2002.** Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4281.htm. Acesso em: 22 jun. de 2015.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da CF88. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 22 jun. de 2015.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html. Acesso em: 17 abr. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). Instrução Normativa nº 2, de 27 de março de 2012. Disponível em: http://www.br050.com.br/pdf/IBAMA_IN_02_2012_educacao%20ambiental%20(2).pdf. Acesso em: 26 jun. de 2015.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia - PQGA
Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ
Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br

Autora: Adriana Nascentes – Consultora do PQGA/IBAM
Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Especialista em Gestão Ambiental