



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

SIMY DE ALMEIDA CORRÊA

**DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARÁ E
SUAS IMPLICAÇÕES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL (1988-2010)**

Belém
2011

SIMY DE ALMEIDA CORRÊA

**DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARÁ E
SUAS IMPLICAÇÕES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL (1988-2010)**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Planejamento
do Desenvolvimento – PLADES no NAEA/UFPA.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Carlos Silva.

Belém
2011

Dados Internacionais de Catalogação de Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPa)

Corrêa, Simy de Almeida

Descentralização da gestão ambiental no Estado do Pará e suas implicações no licenciamento ambiental (1988-2010) / Simy de Almeida Corrêa ; Orientador, Fábio Carlos da Silva. – 2011.

149 f.: il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011.

1. Gestão ambiental. 2. Licenciamento ambiental. 3. Instituição. I. Silva, Fábio Carlos, orientador. II. Título.

CDD 22 ed. 363.70098115

SIMY DE ALMEIDA CORRÊA

**DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DO PARÁ E
SUAS IMPLICAÇÕES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL (1988-2010)**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Planejamento
do Desenvolvimento – PLADES no NAEA/UFPA.

Aprovado em: 01/07/2011

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fábio Carlos Silva
Orientador – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Armin Mathis
Examinador – NAEA/UFPA

Prof. Dr. Milton Farias Filho
Examinador externo-UNAMA

Resultado Aprovado

Dedico este trabalho à minha mãe

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus e à minha família, em primeiro lugar.

Devo ainda agradecer ao NAEA pelo acolhimento e, principalmente às pessoas que trabalham ou trabalharam neste núcleo e dedicaram à mim especial atenção, estendo esses agradecimentos a Simone e ao Sidnei (Xerox).

Enquanto bolsista que fui agradeço ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPQ) pelo financiamento da pesquisa nesses dois anos.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Fábio Carlos Silva pela orientação e à banca examinadora que vem acompanhando este trabalho desde a qualificação, tecendo contribuições fundamentais.

Agradeço a torcida e o apoio de todos os meus amigos que nos momentos de dificuldade não me deixaram desanimar, incluem-se aqui meus amigos *naeanos*!

Muito Obrigada!

RESUMO

O Presente trabalho analisa as mudanças institucionais e organizacionais na gestão ambiental no Pará e em Belém de 1988 a 2010. Ao analisarmos os fundamentos teóricos do debate ambiental e quais as influências presentes na concepção de gestão ambiental no Brasil, chegamos às mudanças institucionais e organizacionais no cenário ambiental nacional, estadual e municipal. Dentro dessas mudanças, o processo de descentralização da gestão ambiental trouxe grandes repercussões às esferas estadual e municipal, cuja análise dedicou maior atenção. Assim, buscamos na análise do instrumento de licenciamento ambiental os principais efeitos desse processo de descentralização e como esse instrumento é reflexo do debate ambiental, da concepção de gestão ambiental no Brasil, espelhando isomorficamente as mudanças institucionais e organizacionais nessas esferas.

Palavras-Chave: Instituição e organização. Gestão Ambiental. Licenciamento Ambiental.

ABSTRACT

The present thesis examines the institutional and organizational change in environmental management in Pará and Belém from 1988 to 2010. In reviewing the theoretical foundations of the environmental debate and what influences present in the design of environmental management in Brazil, we arrived at the institutional and organizational changes in environmental setting national, state and municipal levels. Within these changes, the process of decentralization of environmental management has brought great impact to state and municipal levels, whose analysis swimsuits devoted attention. Thus, we seek to analyze the environmental licensing of the instrument of the main effects of this process of decentralization and how this instrument is a reflection of the environmental debate, the concept of environmental management in Brazil, mirroring isomorphically institutional and organizational changes in these levels.

Keywords: Establishment and organization. Environmental Management. Environmental Licensing.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Esquema 1 - Evolução do Institucionalismo Econômico.....	22
Esquema 2 - Os diferentes enfoques da Teoria das Instituições.....	23
Esquema 3 - Estrutura do SISNAMA.....	57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferença entre descentralização e desconcentração.....	31
Quadro 2 - Arranjo institucional e estrutura administrativa da gestão ambiental na Amazônia Legal.....	56
Quadro 3 - Plataforma de prioridades da Agenda 21 Brasileira.....	60
Quadro 4- Diagnóstico do saneamento no Pará.....	63
Quadro 5- Quadro funcional da administração direta municipal de Belém.....	72
Quadro 6- Processos de licenciamento ambiental da SEMA.....	89
Quadro 7- Processos de licenciamento ambiental da SEMMA.....	97
Quadro 8 - Licenças expedidas.....	105
Quadro 9 - Cargos e Funções do Departamento de Controle Ambiental – DCA.....	106
Quadro 10 - Aplicação das categorias de análise.....	110
Quadro 11 - Legislação Ambiental no Município de Belém.....	127
Quadro 12 - Processos de reestruturação administrativa em Belém.....	130
Quadro 13 - Arranjo legal da Gestão Ambiental em Belém com a criação da SEMMA...	132
Quadro 14 - Município em processo de Descentralização da Gestão Ambiental no Pará..	133
Quadro 15 - Município Habilitados e/ou em processo de Habilitação.....	134

LISTA DE SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Comercial
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
ANS	Agência Nacional de Saúde
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CEHSA	Coordenação de Ecologia Humana e Saúde Ambiental
CIRs	Centros de Integração Regionais de Governo
CGENE	Coordenação Geral de Infra-Estrutura de Energia Elétrica
CGPEG	Coordenação Geral de Petróleo e Gás
CGPEG	Coordenação Geral de Petróleo e Gás
CGTMO	Coordenação Geral de Transporte, Mineração e Obras Civis
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COEND	Coordenação de Energia Elétrica, Nuclear e Dutos
COEXP	Coordenação de Exploração de Petróleo e Gás
COGER	Coordenadoria de Gestão Compartilhada e Regionalizada
COHID	Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposições
COMOC	Coordenação de Mineração e Obras Civis
CONSEMMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPROD	Coordenação de Produção de Petróleo e Gás
CREA/PA	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CRF	Conselho Regional de Farmácia
CRQ	Conselho Regional de Química
CTF	Cadastro Técnico Federal
CGENE	Coordenação Geral de Infra-Estrutura de Energia Elétrica
DABC	Departamento de Ações Básicas e Complementares

DABC	Indústria e Comércio de Conexões
DAB	Departamento de Ações Básicas
DCA	Departamento de Controle Ambiental
DCL	Divisão de Cadastro e Licenciamento
DEPA	Departamento de Paisagismo
DILAB	Divisão de Análise Laboratorial
DILIC	Diretoria de Licenciamento Ambiental
DMA	Departamento de Meio Ambiente
DMER	Departamento Municipal de Estradas e Rodagens
DMF	Divisão de Monitoramento e Fiscalização
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EMATER	Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará
FMMA	Fundo Municipal de Meio Ambiente
FEMA	Fundo Estadual de Meio Ambiente
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade
IEF	Instituto Estadual de Florestas do Pará
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
LA	Licenciamento Ambiental
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
OEMA	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
PBA	Plano Básico Ambiental Plano de Controle Ambiental
PCA	Plano de Controle Ambiental

PEA	Projeto de Engenharia Ambiental
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual do Governo
PTP	Planejamento Territorial Participativo
SECON	Secretaria de Economia
SECTAM	Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	20
2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA TEORIA INSTITUCIONALISTA.....	20
2.1.1 Organizações e institucionalização das organizações.....	24
2.1.2 Mudança institucional e organizacional.....	27
2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL.....	30
2.2.1 Descentralização e governança.....	37
3 POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL.....	39
3.1 ORIGENS DO DEBATE AMBIENTAL.....	40
3.2 A AMBIENTALIZAÇÃO DO ESTADO.....	44
3.2.1 Licenciamento Ambiental.....	48
4 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL.....	52
4.1 POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL.....	52
4.1.1 Licenciamento Ambiental Federal.....	61
4.2 POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL NO PARÁ.....	63
4.2.1 O processo de descentralização da gestão ambiental no Pará.....	66
4.3 POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL EM BELÉM.....	69
4.3.1 O processo de descentralização da gestão ambiental em Belém.....	75
5 RESULTADOS DA PESQUISA.....	81
5. 1 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO IBAMA.....	81
5.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO IBAMA.....	85
5.3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA SEMA.....	96
5.4 QUANTO A CAPACIDADE TECNICA E ADMINISTRATIVA.....	107
5.5 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS.....	108
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
REFERÊNCIAS.....	114
APÊNDICES.....	119
ANEXOS.....	117

1 INTRODUÇÃO

O sistema capitalista está às voltas com mais uma crise que tenta desconstruir o modo de produzir hegemônico. Entretanto, novas estratégias são articuladas e novas políticas são traçadas. A crise ambiental trouxe esse caráter de crise paradigmática e imprimiu mudanças institucionais importantes que reconfiguraram quase todas as sociedades no mundo. Há hoje no mundo um pensamento institucionalizado de que o planeta e, principalmente, os seres humanos correm sérios riscos com os níveis de poluição e de degradação do meio ambiente.

A importância que os governos vêm dando à institucionalização da política e da gestão ambiental nos seus territórios chamou a atenção para desenvolvimento deste trabalho. E, como de fato vem sendo feito essa gestão. Considerando que é um fenômeno muito recente e ainda baste controverso, inclusive cientificamente.

Na busca de estabelecer um recorte metodológico para o tema, identificamos que o instrumento de licenciamento é atualmente um dos mais importantes dentro da política e da gestão ambiental. Então, encontramos no instrumento de licenciamento ambiental a ferramenta para analisar o processo de descentralização, pois enquanto instrumento de gestão ambiental e enquanto instituição que realiza a interface entre os sistemas político, econômico, social, jurídico e ecológico. Logo, para chegarmos até o instrumento de licenciamento, traçamos como objetivo geral entender as mudanças institucionais e organizacionais na gestão ambiental no Pará e em Belém de 1988 a 2010. Esse recorte temporal também se justifica pela promulgação da Constituição Federal que proporcionou um rearranjo institucional, político-administrativo fundamental para entendermos como hoje está configurado a política e a gestão ambiental, no Brasil, no Pará e em Belém.

Traçamos ainda três objetivos específicos, sejam eles: entender quais os fundamentos teóricos do debate ambiental e quais as influências presentes na concepção de gestão ambiental no Brasil; relacionar as mudanças institucionais provocadas pelo debate ambiental com as mudanças político-administrativas no cenário ambiental nacional, estadual e municipal; analisar os efeitos da descentralização da gestão ambiental nos processos de licenciamento ambiental no Pará e em Belém.

Levantamos a hipótese de que a legislação, a ordem ambiental e as organizações ambientais no Brasil refletem a concepção dominante e hegemônica de reprodução do modo capitalista de produção pela forma econômico-liberal de forma que as mudanças institucionais legitimaram a criação de organizações e estruturas políticas administrativas para executarem a política e realizarem a gestão dos recursos ambientais de acordo com esses fundamentos onde

Pará e Belém refletem isomorficamente o modelo formal de gestão ambiental prescrito, executando o licenciamento ambiental à quem do devido e necessário, sem capacidade técnica e administrativa para tanto, incorrendo em prejuízos no desempenho do licenciamento e, conseqüentemente, prejuízos, impactos e mesmo danos ambientais.

A problemática foi orientada pelas seguintes questões: quais as mudanças institucionais e organizacionais que influenciaram a gestão ambiental hoje no Pará e em Belém? Qual a relação entre o debate ambiental e as mudanças na gestão ambiental no Brasil? Quais os efeitos do processo de descentralização da gestão ambiental sob o instrumento de licenciamento ambiental?

A pesquisa tentou responder essas questões e comprovar a hipótese proposta a partir dos seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas.

A pesquisa bibliográfica foi direcionada ao levantamento de autores que já trabalhassem com a teoria institucionalista, teoria das organizações aplicadas às questões ambientais. Em alguns momentos tivemos sucesso como Pinfield e Egri (2007), mas nosso maior desafio foi mesmo fazer a levantamento e a leitura do objeto a partir, principalmente, de autores como North (1990), Espino (1999), Selznick (1996), Dimaggio e Powell (2007) e Meyer e Rowan (2001).

Para analisarmos o processo de descentralização da gestão ambiental buscamos autores que já fazem o *Estado da Arte* da descentralização das políticas públicas, entre eles: Arretche (1996; 1999), Abrúcio (2006) e Fleury (2006). As principais contribuições ao debate sobre governança foram de Esteve (2009).

Ao buscamos as origens e a fundamentação teórica do debate ambiental e da construção da Política e da Gestão Ambiental utilizamos autores como Leff (2007), Santilli (2005), Bressan (1996), Diegues (2008) e Ribeiro (2006), além dos já mencionados acima Egri e Pinfield (2007). Ainda nesta parte do trabalho, utilizamos Maimon (1996), Altvater (1995), Souza (2006), Matus (1989) e Phillippi Junior (1994).

Quando iniciamos as discussões acerca do Licenciamento Ambiental os principais autores utilizados foram Ribeiro (2010), Milaré (2004), Fernandes (2010), Godoy (2005) e Farias (2007). Apesar da vasta contribuição desses autores, Simioni (2008) e Rosa (2009) foram os autores que mais contribuíram para a construção do debate que fazemos na apresentação dos resultados e na conclusão.

O quarto capítulo já corresponde, em parte, aos resultados da pesquisa. Tentamos fazer um resgate das mudanças político-administrativas nas três esferas, federal estadual e municipal, com o intuito de entender as relações e os reflexos das mudanças institucionais nas

organizações ambientais. Bem como, correlacionar e sincronizar essas mudanças na busca de alguns dos efeitos do processo de descentralização da gestão ambiental, principalmente em nível estadual e municipal.

No quinto capítulo apresentamos os resultados da pesquisa empírica que consistiu na análise de dez processos de licenciamento ambiental da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) e dez processos de licenciamento ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA). Não foi possível, apesar de solicitado via ofício, ter acesso a dez processos de licenciamento ambiental no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

O critério de escolha dos processos inicialmente obedeceu a correspondência de competência para licenciar empreendimentos de mesma natureza (uma atividade que fosse licenciada tanto pela SEMA quanto pela SEMMA). Outro critério foi restringir os processos que iniciaram e encerraram em 2010, para efeito de análise era importante que tanto os processos do órgão estadual quanto do órgão municipal estivessem no mesmo período.

Além da pesquisa documental foram realizadas quatro entrevistas. A primeira entrevista foi realizada com o servidor municipal e a escolha deste servidor baseou-se no seu tempo de serviço ligado ao meio ambiente, junto à Prefeitura Municipal de Belém. Ao encaminhar o ofício de solicitação de acesso aos dados, documentos e funcionários da SEMMA, pedimos informações quanto aos funcionários mais antigos do órgão e nos foi indicado esse servidor cuja entrevista foi realizada. A entrevista foi pessoal e seguiu de forma semi-estruturada, ou seja, o referido servidor fez um relato oral baseado em duas perguntas abertas sobre Gestão Ambiental no Município de Belém, nas quais ele relatou toda a sua experiência de trabalho no Município; as perguntas foram pensadas previamente para responder às questões relacionadas à construção de parte do terceiro capítulo que aborda os processos de reestruturação político-administrativa dos órgãos e instituições ligados a Gestão Ambiental em Belém.

Já havíamos feito pesquisa documental junto à Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (SEMAJ), onde pudemos construir a partir de decretos, leis e portarias o caminho cronológico e político-institucional dessas mudanças, entretanto a riqueza de detalhes e informações sobre o contexto político, social e econômico nos foi dado a partir desta entrevista.

A segunda entrevista realizada com uma pessoa lotada no Departamento de Controle Ambiental (DCA) e teve por objetivo confrontar ou confirmar os dados coletados junto ao Departamento de Recursos Humanos da SEMMA. Para a construção do quinto capítulo, onde

analisamos o Município de Belém após a descentralização da Gestão Ambiental, percebemos que, na prática, a principal mudança foi a delegação de competência ao Município para realizar o licenciamento, controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras e de impacto local, entretanto tínhamos a informação de que o último concurso realizado pelo Município tinha sido no ano de 2002 e que esta última reestruturação que deu origem à SEMMA (2005) não foi acompanhada da abertura de um concurso para o provimento dos novos cargos criados com esta nova estrutura, então nos questionamos quanto ao funcionamento do Departamento de Controle Ambiental que é responsável pela nova atribuição a partir da descentralização.

Assim, buscamos informações e dados referentes ao número de técnicos lotados neste departamento de 2006 a 2010, cujo quadro encontra-se na página 00. Identificamos que a ausência do concurso implicava na necessidade de contratação de técnicos para suprir a demanda de processos gerados a partir das ações referentes ao licenciamento, fiscalização e monitoramento. Entretanto, em boa parte do recorte temporal estabelecido identificamos que essa demanda era suprida por cargos comissionados. Tais cargos são preenchidos a partir de critérios de “confiança” político-partidário e não por critérios técnicos, o que nos chamou atenção quanto a qualidade técnica de execução dessas funções essenciais à prevenção, controle, remediação e mitigação dos impactos ambientais no Município de Belém.

Neste sentido, a segunda entrevista teve como critério de escolha um técnico efetivo, contratado ou comissionado que estivesse lotado no DCA desde a sua criação em 2005. O entrevistado trouxe em seu relato a confirmação da análise prévia dos dados coletados. A entrevista foi realizada pessoalmente e de forma semi-estruturada, as perguntas foram abertas e estão diretamente relacionadas aos dados.

A terceira entrevista foi realizada com um servidor público estadual, devido ao objeto de análise referir-se à descentralização nos foi orientado pelo próprio órgão uma pessoa lotada na Coordenadoria de Gestão Compartilhada e Regionalizada (COGER), da SEMA. Assim, nos foi autorizado a realização da pesquisa, a coleta de dados, acesso a documentos e servidores relacionados ao processo de descentralização da gestão ambiental.

Optamos por realizar esta entrevista com o intuito de esclarecermos algumas dúvidas que surgiram a partir da pesquisa documental junto aos decretos, leis, portarias e resoluções que dispõem sobre o processo de descentralização da gestão ambiental no Estado do Pará. Entre elas, porque a utilização do termo gestão compartilhada e não descentralizada; qual a diferença entre termo de descentralização e habilitação; e, principalmente, porque Belém apresenta-se “descentralizada” e não “habilitada”.

Foram várias as visitas à SEMA, no entanto o entrevistado foi resistente ao nos conceder uma entrevista gravada e, apesar dos vários contatos que tivemos pessoalmente com o entrevistado, esta foi realizada por email. As questões formuladas buscaram nos auxiliar à compreensão do processo de Gestão Compartilhada, denominação dada pelo Governo para o processo de descentralização da Gestão Ambiental. A entrevista não seguiu da forma como gostaríamos, pois o planejamento era para que esta fosse realizada de forma semi-estruturada e com perguntas abertas, conforme as demais. Entretanto, tivemos que realizá-la de forma estruturada, ou seja, seguiu um “conjunto de perguntas numa seqüência padronizada com linguagem direta voltada à obtenção da informação desejada” (FARIAS FILHO, 2009. p.156), alternamos perguntas abertas e diretas. O resultado foi conforme o esperado, onde o entrevistado beneficiou-se do maior tempo para formular suas respostas e estruturá-las de forma cuidadosa quanto ao conteúdo.

As informações coletadas dessas entrevistas foram utilizadas no quarto e no quinto capítulos quando abordamos a gestão ambiental e o processo de descentralização estadual e municipal.

A quarta entrevista foi realizada com um analista ambiental do IBAMA, lotado na Gerência Executiva de Belém, cujas informações foram fundamentais para a apresentação dos resultados no que se refere a esfera federal, considerando que o IBAMA não pôde nos fornecer os processos de licenciamento ambiental solicitados.

A busca de informações no município foi realizada com sucesso e todas as informações que buscamos nos foram dadas e, por isso, há maiores informações apresentadas no quinto capítulo. Entretanto, gostaríamos de ressaltar e esclarecer que as mesmas informações apresentadas pelo município de Belém foram requeridas às demais esferas, cujo paralelo não obtivemos o mesmo sucesso. Mas, consideramos que a pesquisa não restou prejudicada por isso, oportunamente justificamos aqui tal diferença e a opção por apresentar todas as informações alcançadas ainda que haja algum desequilíbrio e ou desproporção.

O tratamento dos dados foi sistematizado em quadros analíticos onde buscamos sintetizar as informações coletadas de forma a proporcionar ao leitor maior facilidade e rapidez de acesso aos dados, bem como simplificar a leitura dos vários instrumentos normativos que norteiam este estudo e esta análise. As entrevistas foram todas digitalizadas e estão apresentadas na íntegra no apêndice.

A análise dos dados e das entrevistas seguiram técnicas distintas. Os dados coletados seguiram basicamente a técnica de análise de conteúdo, considerando que pelos autores é a técnica que privilegia as “formas de comunicação escrita, o que tende a uma análise

puramente do significado de palavras” (FARIAS FILHO, 2009, p.179). Não por acaso escolhemos essa técnica, mas devido, principalmente, ao número de decretos, leis, portarias e resoluções consultadas, onde a seleção prévia desses instrumentos partiu da presença de termos como “meio ambiente”, “arborização”, “gestão ambiental” entre os tantos instrumentos normativos consultados na SEMAJ. Tal técnica foi fundamental para essa primeira seleção porque os arquivos normativos desta Secretaria não estão organizados por “matéria” e sim pela cronologia, o que nos impôs o estabelecimento de um critério para selecionar quais os instrumentos normativos que seriam lidos, haja vista que o recorte temporal lá arquivado vem desde o governo Antônio Lemos (século XIX) até os dias atuais.

Além disso, é um “tipo de análise da comunicação que pretende garantir a imparcialidade objetiva” (CHIZZOTTI, 2008, p.114), desta maneira, recomendada por muitos autores na análise de textos legais. Houve também associado a esta técnica, a utilização da análise documental que tem como fonte os documentos geralmente catalogados, arquivados, como foi o caso da presente pesquisa. Aproxima-se bastante da técnica de análise de conteúdo e, portanto, aqui mencionada pela sutil distinção estabelecida por Farias Filho (2009) em que levanta o caráter comparativo deste tipo de técnica e que fora muito utilizado na análise dos instrumentos normativos que, em sequência cronológica, descrevem as várias reestruturações político-administrativas que passaram a gestão pública municipal em Belém.

Na análise das entrevistas priorizamos a técnica de análise de discurso por ser mais intersubjetiva e privilegiar o conteúdo não expresso pelo entrevistado, proporciona a apreensão das “intenções e das motivações do autor ao fazer tal discurso, ou a emitir uma mensagem” (FARIAS FILHO, 2009, p.185). E, portanto, “a base é o texto (produto da análise discursiva e objeto empírico fonte de análise) e sua análise propriamente dita (resultado identificado de valores, símbolos, crenças, ideologias presentes)” (FARIAS FILHO, 2009, p.185).

Dessa maneira, o trabalho está estruturado em: Fundamentos Teóricos da Pesquisa; Política e Gestão Ambiental; O Processo de Descentralização da Gestão Ambiental; Resultados da Pesquisa e Considerações Finais.

Na tentativa de colaborar com a linha de pesquisa à qual este trabalho está vinculado “Estados e Políticas Públicas”, esperamos ter contribuído para a reflexão da gestão ambiental e do instrumento de licenciamento ambiental no Pará e em Belém.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Nossa análise parte do pressuposto teórico que os órgãos ambientais aqui abordados são organizações institucionalizadas e, portanto, o fundamento teórico da pesquisa está na teoria das instituições e das organizações.

À *priori*, optamos por essas teorias pela capacidade explicativa que estas nos dão ao esforço de entendermos como as mudanças se operam dentro das organizações ambientais governamentais, alterando suas estruturas administrativas, seus princípios, suas competências, mas sempre permeadas de permanências, geralmente informais que não acompanham as mudanças formais e que são determinantes no seu desempenho institucional e organizacional. Priorizamos também por entendermos que o caráter multidisciplinar dessas teorias traz maiores explicações quanto ao estudo das instituições, das mudanças institucionais, das normas, dos valores e da cultura que permeiam toda a sociedade onde essas organizações e/ou instituições estão inseridas.

Em seguida, vamos destacar uma importante mudança institucional que é a descentralização. O processo de descentralização alcançou várias políticas públicas e com isso, várias organizações. Dentro da Política Ambiental, este processo imprimiu mudanças institucionais e organizacionais que repercutem diretamente na gestão do uso dos recursos naturais e na gestão dos riscos ambientais, intrínsecos às atividades potencialmente poluidoras, gerando resultados particulares em cada esfera político-administrativa.

Desta maneira, o objetivo deste capítulo é de dar suporte teórico à análise das mudanças institucionais e organizacionais pelos quais passaram os órgãos ambientais dentro das esferas de governo federal, estadual e municipal após a Constituição de 1988. Considerando que o esforço explicativo das mudanças institucionais e organizacionais dentro da política ambiental através dessas teorias é pouco ou nada explorado. Inúmeros trabalhos abordam tais mudanças na política de saúde, social, econômica por esse viés, entretanto, não encontramos muitos trabalhos discutindo sobre a política ambiental, salvo exceções quanto às discussões dentro de governança ambiental, muito em voga neste momento.

2.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DA TEORIA INSTITUCIONALISTA

O institucionalismo surge a partir de um processo evolutivo da influência das instituições nas análises econômicas. Assim, a *economia institucional* despertou o

aparecimento de várias teorias, enfoques, ou seja, de um campo analítico próprio que tem como objeto as instituições.

Os primeiros estudos partiram da importância que tem as instituições sobre o comportamento e as eleições individuais e coletivas dos indivíduos, nesse sentido a relevância está como instrumento de controle social na restrição das ações *maximadoras* dos indivíduos (ESPINO, 1999).

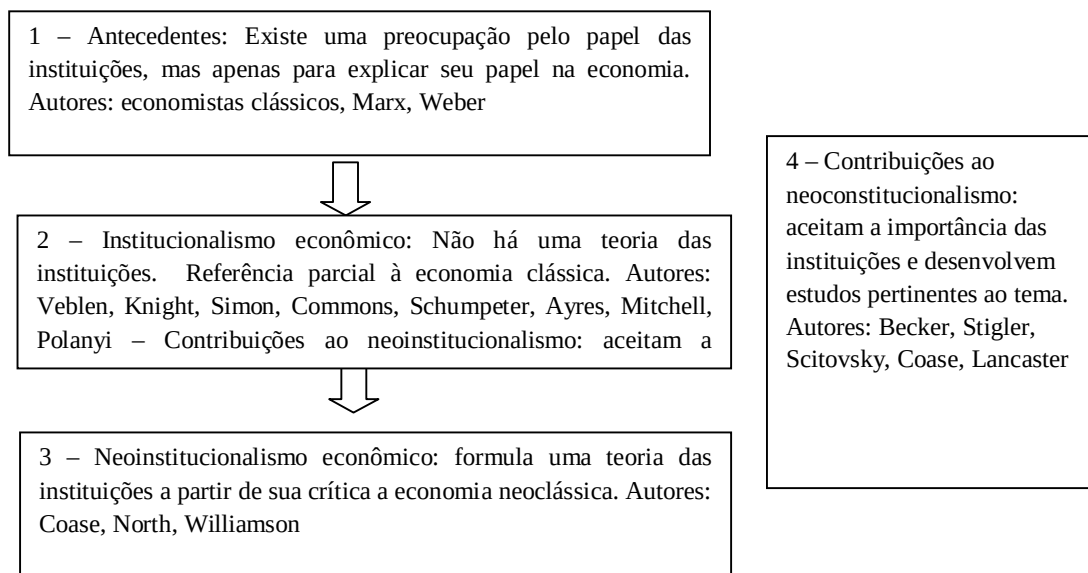
Economistas Clássicos como Marx, Smith foram os pioneiros a introduzir a análise das instituições para explicar as mudanças econômicas, conscientes que a conduta humana depende muito mais dos hábitos, das emoções, das instituições do que do mercado. Entretanto, os neoclássicos não oportunizaram avanços nessa análise, ao contrário, restringiram a explicação dos fenômenos ocorridos no seio da sociedade a partir da economia. Salvo exceções, como Max Weber que expôs a relevância de relacionar economia, política e sociedade.

Weber conseguiu seguidores importantes que fundaram o institucionalismo econômico, entre os principais está Veblen (1857-1929) que definiu a economia como uma rede de instituições. Ademais, esse novo grupo de pensadores estabeleceu categorias próprias de análise econômica e institucional, superaram, portanto, os limites neoclássicos (ESPINO, 1999).

Apesar da evolução significativa não houve a formulação da Teoria Institucional, não houve uma análise das implicações teóricas da influência das instituições sobre o desempenho econômico, além da definição conceitual confusa entre instituição e organização.

Posteriormente, surge o neoinstitucionalismo marcadamente crítico à economia neoclássica, defendendo em seus postulados a eleição pública como um processo deliberativo, participativo entre os atores envolvidos com a tomada de decisão, negando a posição decisória e determinista dos mercados sobre os atores. Várias foram as premissas neoinstitucionalistas e com isso alguns grupos se formaram, como veremos mais adiante.

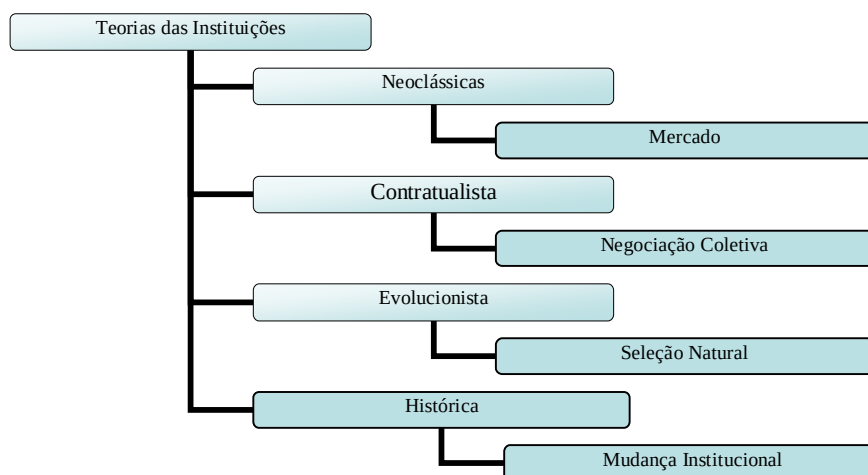
Esquema 1- Evolução do Institucionalismo Econômico



Fonte: ESPINO (1999. p.40).

Dois grandes grupos distinguem analiticamente a economia institucional, sejam eles: o primeiro grupo destaca os benefícios coletivos garantidos pela existência das instituições; o segundo grupo, mais crítico, destaca os conflitos decorrentes da desigualdade de poder e capacidade organizacional entre os agentes, da assimetria das informações e, portanto, da maior ou menor capacidade que um agente tem em manipular as instituições ao seu favor (ESPINO, 1999).

Assim, a teoria das instituições foi moldada por quatro enfoques: neoclássico, contratualista, evolucionista e histórico, tal qual esquema abaixo. Os neoclássicos apesar de estarem aqui enumerados apresentavam uma visão limitada, onde tudo estaria subordinado ao mercado, conforme dito anteriormente. Os contratualista já estão dentro dos chamados neoinstitucionalista que já apresentam uma visão nada passiva da sociedade na tomada de decisão, ao contrário, apresenta os atores sociais como os responsáveis pelo desenho institucional. O enfoque evolucionista acredita que apenas as instituições mais eficientes permanecem, visto que tudo está em constante mudança, logo as regras vão se aperfeiçoando, evoluindo e só se mantém quem consegue se antecipar às mudanças ou quem se adapta a elas. Há nesse enfoque uma leitura determinista e simplista dos mecanismos que ordenam a sociedade, onde se excluem os conflitos decorrentes da disputa de poder.

Esquema 2 - Os diferentes enfoques da Teoria das instituições

Fonte: ESPINO (1999, p.58).

O último enfoque que concentra sua análise nas mudanças institucionais. Tal análise levanta a relevância e diferencia o papel e o resultado das instituições formais e informais na construção histórica das sociedades (NORTH, 1990; ESPINO, 1999).

O enfoque histórico do neoinstitucionalismo apresenta instrumentos de análise da sociedade, envolvendo vários aspectos ou variáveis de análise, sejam sociais, políticos, culturais e econômicos. Este enfoque explica o impacto das instituições na evolução das sociedades, não se confundindo aqui com o caráter evolucionista, próprio de outra corrente de pensamento neoinstitucionalista.

Novas demandas são agregadas, mas as mudanças não são descontínuas, salvo em caso de revolução e ruptura de estruturas que sustentam uma sociedade. O que usualmente acontece são reformas conservadoras, principalmente dentro da história do capitalismo, enquanto sistema econômico-político-social hegemônico.

Dessa forma instituições formais são modificadas, às vezes de forma até abrupta, entretanto, no seio da sociedade estruturas intrínsecas como costumes, hábitos, cultura, formação histórica, econômica e política permanecem impregnadas nas pessoas, nos grupos sociais e às vezes em toda a sociedade, determinando seu modo de vida e mesmo seu sistema legal. Posto que instituições informais podem moldar as estruturas formais à sua semelhança, quando explicitamente ou, de forma escusa, com artifícios legais que abrem “brechas” à corrupção, ao clientelismo, ao patrimonialismo, por exemplo.

Espino (1999) destaca que as instituições informais impõem limitações que conectam não apenas ao passado, mas passam pelo presente e alcançam o futuro influenciando diretamente no desempenho econômico, social e político. As instituições de um modo geral já impõem limitações aos seres humanos, ditando a forma, o modo como se dará a interação, entretanto ao analisarmos as mudanças históricas pelas quais passam uma dada sociedade verificamos que essas permanências muitas vezes determinam e justificam os diferentes desempenhos.

North (1990) diz que as mudanças institucionais demonstram o modo como as sociedades evoluem ao longo do tempo, sendo a chave para entender as mudanças históricas dentro da sociedade.

E materialmente questionamos onde realmente são visíveis essas mudanças institucionais? Esse questionamento nos leva à interação entre organizações e instituições. É a interação entre as instituições e as organizações que determinam a direção das mudanças institucionais.

É dentro desse enfoque que encontramos um esforço explicativo mais adequado ao nosso objeto de estudo. O Institucionalismo Histórico nos proporciona entender as mudanças institucionais que marcaram a *evolução histórica* do nosso objeto de análise.

2.1.1 Organizações e Institucionalização das organizações

As organizações são criadas *no embalo* das mudanças, assim conforme estas evoluem, alteram as instituições. Nesse sentido, o contexto histórico de mudanças impõe a oportunidade de criação de uma organização que seja não apenas representativa de um novo tempo, mas que promova alterações profundas na interação humana.

Verifica-se que cada vez mais as organizações são resultados de marcos institucionais. Isso faz com que essas organizações nasçam isoladas e seu sucesso e desenvolvimento condicionados de forma limitada ao seu próprio desempenho. Esbarrando nas limitações formais e informais.

Selznick (1996) também fala dessas limitações e diz que as estruturas formais não conseguem subjugar as dimensões não racionais do comportamento, neste caso, dentro das organizações, visto que os indivíduos não agem puramente baseados nos papéis formais que exercem, assim como as organizações também não agem puramente baseadas em suas estruturas formais.

Apesar de Selznick (1996) reconhecer aspectos importantes à nossa análise, seu conceito de organização não cumpre integralmente esse mesmo papel, posto que ora a define como autônoma, apolítica, associal e aistórica, o que diverge e contradiz o conceito ao qual vamos trabalhar, mas ora a coloca com *status* político enquanto “foco estratégico de articulação de identidades e interesses nas sociedades modernas” e com “participação no jogo de poder que determina os arranjos institucionais da política e, conseqüentemente, da definição de quem se qualifica como participante legítimo das decisões políticas” (FACHIN; MENDONÇA, 2003, p.33).

Apesar de atribuir esse caráter político, este está restrito ao líder institucional. Ressalta que deve haver valores além das qualidades técnicas e define que o processo de institucionalização de uma organização acontece quando os valores e os interesses substituem os fatores tão somente técnicos nas ações organizacionais, acontece, portanto, um processo que legitima a organização para com os seus e para toda a sociedade. Atribuição esta, mais uma vez, delegada ao líder institucional, segundo Selznick (1996).

Há ainda que considerar que as instituições também são criadas para reduzir incertezas, dirimir ou mediar conflitos. E a relação dessa prerrogativa com as organizações está na execução, na prática desses pressupostos que é feita pelas organizações. Estas formalmente são responsáveis diretas por essa interação entre os atores. E assim, as organizações intervêm no comportamento desses atores modificando seus desempenhos e, conseqüentemente, alterando o desempenho institucional.

Dessa maneira, as organizações são locais de ação social que funcionam como sistemas pensados para atingir metas formais definidas por intermédio da tomada de decisão racional (CLEGG; HARDY, 2010). E elas podem ser organizações políticas, econômicas, sociais (NORTH, 1990). Importante aqui ressaltar que vamos trabalhar com as organizações políticas, ou seja, aquelas que são responsáveis pelo poder coercitivo do Estado de impor mudanças institucionais e organizacionais, mesmo até para as organizações que estão *fora do seu conjunto* (FARIAS FILHO, 2005), como no caso em análise, objeto desta pesquisa, veremos que organizações políticas que regulam e controlam o uso dos recursos naturais impõem regras institucionais e organizacionais às organizações econômicas que fazem uso desses recursos, ou seja, essas organizações se comunicam com o sistema social, político, econômico e jurídico.

North (1990) analisa isso de forma macro, preocupando-se com o desempenho econômico de nações, analisando o impacto dessas mudanças no desenvolvimento dos países.

No entanto, os arranjos institucionais também podem possibilitar a competição entre os atores dentro e fora das instituições. E é dentro desse jogo de poder que se determinarão as mudanças.

Outro aspecto importante a ser analisado é a ordem racionalista que domina dentro das organizações e instituições, aprisionando, moldando e homogeneizando o comportamento dos atores. A burocratização tornou-se irreversível e agora não mais causada exclusivamente pelo capitalismo, mas pelo próprio Estado e pelo grau de profissionalização que uma dada organização alcança.

Essa racionalidade esteve de fato, num primeiro momento, ligada a resultados econômicos. A burocracia foi criada para ser recompensada pelo mercado que àquela época já exigia coordenação, racionalização, organização. A burocracia à época foi pensada para racionalizar as estruturas que a cada dia ficavam mais complexas, a divisão do trabalho também importava atenção, assim o desenvolvimento de organizações com estruturas formais racionalizadas era fundamental para uma expansão econômica e competitiva de mercado pelos Estados, alguns ainda altamente centralizados (MEYER; ROWAN, 2001).

O controle burocrático uniformiza, homogeneiza subunidades em relação ao poder central, assim todos falam a mesma língua. Isso realmente poderia funcionar perfeitamente se as organizações fossem, em sua inteireza, racionais e formais, se estas funcionassem de acordo com os seus planos. E com esse mesmo intuito, a profissionalização também padroniza de uma maneira racional procedimentos, mecanismos, ações que também não tornam as organizações, necessariamente, mais eficientes (DIMAGGIO; POWELL, 2007). E a inovação ou quebra desse padrão racional é sempre difícil, pois exige mais do que conhecimento técnico-profissional, como já afirmava Selznick (1996).

Meyer e Rowan (2001) colocam que os serviços, as técnicas, as políticas e os programas institucionalizados funcionam, portanto, como mitos e muitas organizações adotam e/ou se adaptam às regras institucionalizadas cerimonialmente. Entretanto, o dia-dia das organizações acaba por cobrar mais eficiência e por uma estrutura mais flexível que *à priori* é incompatível com as estruturas formais, rígidas que se limitam apenas a reduzir algumas incertezas.

Esse processo de mudança e *flexibilidade* vem alcançado inclusive a burocracia que tradicionalmente é marcada pela “centralização, hierarquia, autoridade, disciplina, regras, carreira, divisão do trabalho, estabilidade” (CLEGG; HARDY, 2010, p.42). Entretanto, o novo contexto é de fluidez e há um impacto direto nas organizações e, “conseqüentemente, a organização “pós-moderna” resultante parece diferente da burocracia tradicional, primeiro

porque agora ela é descentralizada” (CLEGG; HARDY, 2010, p.43). A descentralização reformulou não apenas a estrutura organizacional, mas reformulou as formas de poder, institucionalizando novas organizações, legitimando novos atores sociais e novos arranjos político-institucionais, agora democráticos.

Neste sentido, devemos observar outro processo importante que se trata da *institucionalização das organizações*. É um processo de sublimação no pensamento e na ação social de legitimação dessas organizações. E, oportunamente, devemos distinguir as regras institucionalizadas das condutas sociais. Há uma diferença e uma distância entre a estrutura formal de uma organização e suas atividades de trabalho diárias. Essa estrutura está de acordo com uma política, com metas, com uma teoria onde os programas, os projetos, os departamentos foram pensados racionalmente e tecnicamente para o alcance de determinados resultados.

À medida que se intensificam os problemas de contaminação, poluição e degradação do meio ambiente, mais se tornam legítimas as ações de combate a esses problemas, por exemplo. Logo, organizações de controle ambiental vão aos poucos se tornando mais comuns, mais elaboradas, mais aceitas e chegam a se tornar necessárias. Essas regras institucionais racionalizadas determinam a criação de organizações formais que passam a refletir em sua estrutura esses elementos isomorficamente (MEYER; ROWAN, 2001).

Esse movimento é também homogeneizante, mas importa entendermos de que forma acontece, pois no objeto em análise, essa estrutura organizacional racional institucionalizada foi repetida para outras esferas político-administrativas, mas não importaram necessariamente em eficácia e eficiência.

2.1.2 Mudança Institucional e Organizacional

A situação de mudança se configura pela incorporação de novos valores e práticas no contexto institucional, com base em diferentes origens e possibilidades: influência de novas concepções provenientes de um contexto institucional mais amplo, transformações estruturais nas relações de poder entre entidades sociais, conflitos de interesses entre grupos sociais, inovações tecnológicas significativas, bem como as já citadas acima quando exemplificamos sobre as organizações ambientais.

O conceito de isomorfismo foi o que melhor capturou as idéias do processo de homogeneização que sugere que as características organizacionais são modificadas para uma maior compatibilidade, desta maneira o isomorfismo pode acontecer porque as formas menos

eficientes vão sendo abandonadas ou porque os tomadores de decisão organizacionais julgam ou elegem formas mais apropriadas e ajustam a organização a elas. É um processo de mudança limitador que obriga uma organização a se parecer com outras organizações que enfrentam as mesmas condições ambientais.

Segundo DiMaggio e Powell (2007), o isomorfismo institucional ocorre através de três mecanismos: isomorfismo *coercitivo*, isomorfismo *mimético*, isomorfismo *normativo*. A nossa análise trabalha com organizações políticas e, portanto, vamos nos concentrar no primeiro mecanismo e no terceiro, pois julgamos que as mudanças institucionais nas organizações políticas de controle, regulação e gestão dos recursos naturais se deram por esses dois mecanismos. O primeiro consiste num processo de homogeneização que se dá a partir de pressões formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações, vindas por uma determinação legal ou governamental.

Vamos verificar que há uma tentativa de *imitação* das organizações ambientais em nível federal, estadual e municipal, entretanto não se trata de um isomorfismo *mimético* porque esta imitação não ocorre por causa de um ambiente instável ou incerto e, sim porque há uma determinação do Ministério do Meio Ambiente para que ocorra dessa maneira, como veremos mais adiante.

Já o isomorfismo normativo está relacionado ao profissionalismo, onde as organizações tentam se adequar umas às outras formando um padrão técnico-profissional e/ou um comportamento profissional organizacional. Os recursos humanos estimulam esse isomorfismo, considerando que *deveria ser* o mesmo perfil técnico nas três esferas de governo.

Dois movimentos distintos acontecem nas organizações às quais nos propomos a analisar neste trabalho, há um processo de homogeneização entre as organizações ambientais em nível federal, estadual e municipal que acontece de forma *normativa* e há um processo de homogeneização *coercitiva* entre organizações dentro da mesma esfera, neste caso entre o poder central e a referida organização, além da homogeneização coercitiva entre as organizações de esferas diferentes.

O isomorfismo normativo, segundo DiMaggio e Powell (2007), apresentam as seguintes hipóteses: o critério de escolha dos recursos humanos baseado em conhecimento acadêmico, qualificado aumenta as chances de uma organização se assemelhar à outra

As mudanças organizacionais homogeneizantes *coercitivas* podem estar associadas a duas hipóteses, segundo DiMaggio e Powell (2007): a primeira trata do grau de dependência entre as organizações que geram processos de homogeneização; É baseada nesta hipótese que

julgamos que o MMA enquanto órgão que determina as regras institucionais para as organizações políticas ambientais imprimem uma homogeneização *coercitiva* entre elas.

A segunda diz respeito ao grau de centralidade dos recursos que provém de uma determinada organização, determinando sua homogeneização *coercitiva* em relação a organização que detém esse controle. À esta hipótese, aplicamos o processo de padronização organizacional, institucional entre o poder central e a organização política ambiental, de forma exata seria: prefeitura e SEMMA, no âmbito municipal; Governo do Estado e SEMA, no âmbito estadual; Governo Federal e IBAMA, no âmbito federal. Neste sentido, práticas organizacionais que limitam formalmente e informalmente repetem-se entre estes devido ao grau de dependência que há financeira e econômica. Quando analisarmos mais adiante os processos de licenciamento de cada esfera, verificaremos o quanto esse aspecto intervém no desempenho institucional de cada organização.

Complementarmente a esta análise do nosso objeto de pesquisa. Pfeffer e Salancik apud Dimaggio e Powell (2007) observam que os ambientes construídos politicamente têm duas características: os tomadores de decisões políticas não experimentam a consequência de suas ações e as decisões políticas se aplicam de maneira geral a toda classe de organizações, aos que tomaram decisões mais ou menos adaptativas e/ou flexíveis.

Meyer e Rowan (2001) também apontam duas variáveis dependentes nesse processo, sejam: 1) À medida que surgem regras racionais institucionalizadas em determinados campos de atividade laboral, se integram e ampliam organizações formais que incorporam essas regras como elementos estruturais e com isso geram duas novas variáveis dependentes: à medida que os mitos institucionalizados definem novos campos de atividade racionalizada, surgem organizações formais nesses campos; e, portanto, à medida que surgem mitos racionais institucionalizados nos campos de atividades existentes, as organizações já estabelecidas ampliam suas estruturas formais de forma isomórficas a partir desses novos mitos.

Esta variável também é importante para analisarmos o nosso objeto, considerando que a primeira organização política ambiental criada estava na esfera federal e à medida que institucionalizava o mito da organização formal que incorporava em sua estrutura elementos de fiscalização, controle e regulação do uso dos recursos naturais, definia assim esse campo de atividade, ampliando conseqüentemente de forma isomórfica organizações políticas ambientais.

A segunda variável dependente apresentada por Meyer e Rowan (2001) diz que quanto mais modernizada está a sociedade, mais extensa estará sua estrutura formal racionalizada. E essa estrutura também estará segmentada em certos campos que contenham instituições

racionais. Por conseguinte, as instituições modernas se racionalizam completamente e esses elementos racionalizados atuam como mitos que dão origem a mais organizações formais. Essa repetição parece automática e óbvia.

Dessa maneira, todo esse isomorfismo institucional tem conseqüências para as organizações que repetem padrões não apenas para se legitimarem, mas também para sobreviverem e manterem alguma estabilidade.

Tivemos muitas mudanças estruturais nas últimas décadas. E, conforme já dito anteriormente o novo contexto é de fluidez e a descentralização tornou-se ordem nos dias atuais, entretanto, países como o Brasil que passaram anos com suas organizações políticas subordinadas a um poder centralizado, autoritário, experimentam há pouco tempo novas formas de poder e, portanto, verificamos no processo de descentralização das políticas públicas mitos institucionalizados repetindo-se isomorficamente até como forma de ter alguma segurança de que essas novas organizações, agora criadas em um arranjo institucional democrático possam sobreviver às limitações não apenas formais, mas principalmente às limitações informais que *insistem e persistem* no Brasil.

2.2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

O processo de descentralização do poder não é tão recente quanto o processo de descentralização das políticas públicas e tem seus fundamentos epistemológicos no Federalismo. Vamos tentar falar das origens desse processo em todas as suas vertentes para mais adiante entendermos o processo de descentralização da gestão ambiental, como mais um exemplo isomórfico de descentralização das políticas públicas no Brasil.

O Federalismo tem suas primeiras origens nos Estados Unidos e surgiu pela necessidade de um governo eficiente em vasto território que superasse a forma de Estados confederados soberanos por se apresentar enfraquecida do ponto de vista do pacto nacional prejudicado pelos interesses particulares de cada Estado. Assim, com o propósito de fortalecer a união entre os Estados, a forma federativa inscrita pela Convenção de Filadélfia (1787) determinou que os Estados confederados não fossem mais soberanos, conservassem sua autonomia, mas sua soberania fosse entregue a uma nova entidade – a União. (MENDES, 2008)

Para tanto, a soberania é assim interpretada “como poder de autodeterminação plena que não condicionada a nenhum outro poder” (MENDES, 2008, p. 798). Desta maneira, a

soberania, no federalismo, é atributo do Estado Federal e os Estados membros dispõem de autonomia, que de forma alguma se confunde com soberania.

Tais garantias, se assim podemos dizer, estão fundamentadas na Constituição Federal que confere unidade à ordem jurídica do Estado Federal e também determina a repartição de competências, que busca, entre outros fins, evitar conflitos e desperdício de esforços e recursos, favorecendo a ação estatal.

A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado centrípeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor dos Estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo). Havendo uma dosagem contrabalanceada de competências, fala-se em federalismo de equilíbrio, o Brasil caracteriza-se por este último descentralizado (MENDES, 2008).

A descentralização, portanto, importa uma transformação mais profunda na estrutura de distribuição dos poderes no espaço, mas outros processos acontecem simultaneamente a este, como o processo de desconcentração. Buarque (2008) destaca a diferença entre esses processos que não se confundem e não se excluem, ao contrário, muitas vezes são complementares, abaixo:

Quadro 1- Diferenças entre descentralização e desconcentração

Descentralização	Desconcentração
Mudança da escala de poder para unidades menores com repasse de autonomia e poder decisório entre instâncias públicas e para instituições privadas	Transferência de responsabilidades executivas para unidades menores sem repasse do poder decisório e da autonomia de escolha (dentro do setor público ou do público para o privado).

Fonte: Buarque (2008, p.43).

No Brasil, há repartição até de rendas, o que tenta ampliar ainda mais a autonomia dos Estados e Municípios para desempenhar suas competências. Outra classificação chama atenção quanto às modalidades de repartição horizontal e de repartição vertical. Assim, o Brasil também se classifica dentro da modalidade de repartição vertical de competência por apresentar uma distribuição da mesma matéria entre a União e os Estados-membros que pode ser geral, concorrente, relativa ou ainda exclusiva e/ou privativa (MORAES, 2011).

Todo esse processo de Descentralização político-administrativa está inserido dentro da Reforma do Estado como uma estratégia para melhorar a governança, ou seja, diz respeito aos

“pré-requisitos institucionais para a otimização do desempenho administrativo, isto é, o conjunto dos instrumentos técnicos de gestão que assegure a eficiência e a democratização das políticas públicas” (BENTO, 2006, p.85).

Para tanto, a reforma do estado consiste na redefinição de suas funções, mudando seu padrão de intervenção, sua relação com a sociedade civil, logo se trata da reformulação da forma burocrática de administração, de prestação de serviços públicos, priorizando o aprimoramento da capacidade de implementação de políticas públicas. A reforma do estado consistiu numa mudança institucional que impôs novos valores, uma nova ordem, institucionalizando novas formas de poder, novos atores, novos mitos.

Assim, arranjos institucionais descentralizados passaram a ser enfatizados como requisitos para permitir maiores possibilidades de desenvolvimento em contextos democráticos, principalmente pelas inúmeras experiências centralizadoras e autoritárias pelas quais passou o Brasil (FLEURY, 2006).

Souza (1998) destaca que a Constituição resultou do compromisso com a institucionalização de valores democráticos que ficou em parte prejudicado pela saída do Estado do seu papel de provedor de políticas econômicas e sociais, alargando a importância dos mecanismos de mercado. O contexto de ajustes estruturais que predominaram logo após a promulgação da Constituição (1988) e que impossibilitaram o Estado de promover sua agenda de tarefas sociais, destacaram-no como um fracasso na promoção do desenvolvimento, apesar do renascimento da promessa/proposta de um Estado mais justo socialmente.

Isso não foi exclusivo no Brasil, Castells (2001) diz tratar-se da emergência de um novo padrão de “descentralização do Estado-nação” que consiste numa espécie de *soberania compartilhada* que caracteriza o cenário político do mundo de hoje. E a principal mudança provocou o deslocamento da centralidade da autoridade estatal, típica do industrialismo, para redes de poder que envolvam Estado e sociedade em todos os níveis.

Desta maneira, arranjos descentralizados e autonomia, para Evans (2003) devem resultar em um Estado com menos clientelismo e corrupção, considerando que tais condições tornam propícios canais institucionalizados para a contínua negociação e renegociação de metas e políticas entre Estado e Sociedade de tal maneira que formem um conjunto de *laços sociais* que impeçam tais práticas.

No entanto, a modernização brasileira nasce de um pacto de poder conservador que marca a persistência de práticas clientelistas e patrimonialistas na relação entre os organismos estatais e os setores sociais, expressando a negação da representação, enquanto princípio constitucional organizador e norteador da arena política, e sua substituição por uma teia de

relações subjacentes, nunca claramente explícitas, submetidas a uma dinâmica integradora e não-concorrencial, negando os pressupostos de liberdade e igualdade requeridos tanto para a troca quanto para a constituição de direitos fundamentais como a cidadania (FLEURY, 2006).

Como já dito anteriormente, mudanças conservadoras importam numa conexão ao passado (ESPINO, 1999) por laços não desfeitos que significam a persistência de limitações formais e informais ao desenvolvimento (NORTH, 1990).

Esse cenário dificulta a formação de uma identidade coletiva, na medida em que reforça uma distribuição diferencial de privilégios, considerando que os benefícios sociais são distribuídos por uma rede de favores clientelistas. Faoro (2008) descreve bem esse movimento que reduz a lógica de ação corporativista por parte dos grupos de beneficiários em favor da lógica de ação privatista por parte dos agentes do Estado.

Assim, a Constituição (1988) traz, ou ao menos tenta trazer, um novo padrão constitucional da política social como um todo e se caracteriza pela universalidade na cobertura, pelo reconhecimento dos direitos sociais, pela afirmação do dever do Estado, pela subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços nessas áreas, por uma perspectiva publicista de co-gestão de governo e sociedade, por um arranjo organizacional e institucional descentralizado e participativo.

Na busca por trabalhos que discorressem sobre descentralização da política ambiental no Brasil encontramos poucos trabalhos, entretanto vasto é a discussão desse tema nas áreas da saúde, educação, habitação, entre outras políticas sociais. Apesar de não apresentar o processo de descentralização da política ambiental, em especial, esta se encontra no mesmo contexto das demais acima citadas e, portanto, o *Estado da Arte* desses processos contextualiza e situa a discussão do presente trabalho, de forma análoga.

Dentre os vários estudos sobre o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil, Arretche (1996; 1999) apresenta vários estudos sobre o processo de descentralização das políticas de saúde, habitação, saneamento, educação e assistência social, onde detecta transformações no processo de transferência de atribuições de gestão de políticas sociais do poder centralizado, após o processo de redemocratização no país.

Já vimos que a Constituição de 1988 é o marco legal, político e institucional do Estado Federativo e fundamento do modelo descentralizado de gestão das políticas públicas. Entretanto, num país como o Brasil, com expressivas desigualdades regionais e um grande número de municípios fracos do ponto de vista fiscal, administrativo e econômico, demanda uma adesão efetivamente deliberada a esse novo modelo e/ou arranjo descentralizado, por parte desses entes (ABRÚCIO, 2006).

Para tanto, Arretche (1999) destaca que os governos interessados tenham “i) tomado a decisão de implantar um programa de descentralização de atribuições, ii) capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com esta decisão e, finalmente iii) recursos financeiros e administrativos” (ARRETCHE, 1999, p.13).

Arretche (1999) define, portanto, o termo “descentralização” e diz:

Descentralização aqui significa genericamente a institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais. Assim, é indiferente se a descentralização da política sob análise toma forma de estadualização e/ou municipalização. Assim, a noção de local estará, na verdade, referida à unidade de governo para a qual se pretende transferir atribuições. Por exemplo, nas políticas educacionais e de saúde, os programas de descentralização têm como meta municipalizar a gestão de determinadas tarefas. Nestes casos, a descentralização é entendida como municipalização (ARRETCHE, 1999, p.16).

Destacamos aqui tal conceito por nos esclarecer dois pontos: vamos, portanto, utilizar o conceito supramencionado quando falarmos de descentralização da política ambiental, que no Brasil comporta-se tal como as políticas de educação de saúde, cuja descentralização implica a municipalização da gestão, ou seja, nos esclarece também que há municipalização da gestão quando há transferência de atribuições.

Um aspecto importante da análise do processo de descentralização das políticas de proteção social que também se aplica à política ambiental é o contexto em que se deram as transformações, visto que “o processo dos anos 90 realizou-se sob condições institucionais inteiramente distintas daquelas que viabilizaram a consolidação do Sistema Brasileiro de Proteção Social” (ARRETCHE, 1999, p.16). Tais quais as políticas de proteção social, a política ambiental de 1981 já previa a delegação de competência ao Estado e Municípios, recuperando assim as bases federativas do Estado Brasileiro desde o início dos anos 80.

O processo de redemocratização e a implantação do Estado federativo inaugura novas bases institucionais que modificam as relações intergovernamentais e colocam Estados e Municípios como autônomos e independentes. Entretanto, Arretche (1996) e Abrúcio (2006) destacam que no plano econômico, social e administrativo o Brasil continua com profundas desigualdades. A capacidade administrativa para a gestão de políticas públicas difere bastante entre os entes.

Esse ponto é importante para analisarmos de forma análoga o nosso objeto, considerando a incapacidade administrativa municipal em se gerir ambientalmente, fato que não é exclusivo de Belém, considerando que o Brasil caracteriza-se pela “esmagadora maioria de municípios pequenos, com reduzida densidade econômica, dependentes de transferências

fiscais e sem tradição administrativa e burocrática” (ARRETCHE, 1999, p.17), *difficuldade* que deveria ser relevante para a tomada de decisão local ao assumir a responsabilidade de gestão de uma determinada política.

Abrúcio (2006) adverte que a reforma do Estado apesar de imprimir mudanças também preservou aspectos que afetam diretamente e negativamente os resultados das políticas públicas, tais como o patrimonialismo local e a própria descentralização que se fez sob um *federalismo compartimentalizado*, onde há atuação autarquizada dos níveis de governo. Isso é interessante porque ao analisar o processo de descentralização da gestão ambiental verificamos *reminiscências/permanências* centralizadoras dessa política, tal qual como identificado pela autora nas políticas sociais analisadas por ela.

Metodologicamente, Arretche (1999) também utilizou para identificar uma efetiva reforma do Estado, onde as funções de gestão das políticas sociais são transferidas aos Estados e Municípios, além da capacidade administrativa, a capacidade técnica. A observação desta *variável* foi fundamental no seu estudo para captar se há condições de desempenho de uma dada tarefa delegada, posto que a capacidade administrativa ainda que satisfeita, a tarefa poderia não se realizar sem a capacidade técnica para tanto.

Tal qual analisado pela autora, também identificamos que a capacidade técnica é essencial para avaliarmos a efetividade com que as funções são desempenhadas, posto que a capacidade administrativa, por vezes, garante a realização apenas formal das atribuições recebidas. Confirmando o que Meyer e Rowan (2001) dizem no tocante à conformidade apenas cerimonial com as regras institucionalizadas que visam apenas proteger as estruturas formais, mas não garantem eficiência e deixam brechas às práticas informais.

Outro aspecto importante e semelhante à política ambiental é o fato da descentralização supor a adesão do Estado ou dos Municípios à proposta do governo federal. Arretche (1999) identifica ao analisar a reforma do Estado no que tange às políticas sociais que os Estados e Municípios só se habilitavam ao processo após preencherem determinados requisitos e instalarem as condições técnicas e administrativas estabelecidas pela União.

Azanha (1995) apresenta um estudo interessante sobre a municipalização do ensino e destaca aspectos interessantes à análise do nosso objeto, também de forma análoga. Ao abordar os pontos históricos de construção do arranjo descentralizado para a educação, chama a atenção da primeira proposta, ainda em 1957, enfatizar que nem todas as atribuições seriam realizadas pelo município, sob pena da sociedade ter tal serviço prestado de *forma viciada* quando da execução das funções de supervisão e execução pelo mesmo ente, atribuindo ao

Estado a competência para supervisionar a prestação do serviço de educação que neste momento envolvia apenas o ensino primário.

Verifica-se a falta de coerência em atribuir a um mesmo ente e/ou organização as funções de execução, monitoramento e fiscalização na prestação de um determinado serviço. É nesse sentido que foram criadas as agências reguladoras, entretanto tal mecanismo de fiscalização e controle no exercício de uma determinada função, ainda não abrange todos os serviços públicos. Cite-se a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), Agência Nacional de Saúde (ANS), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), Agência Nacional de Aviação Comercial (ANAC).

Tal avanço não alcançou a política de meio ambiente. Neste sentido, as funções de execução da gestão ambiental, incluindo fiscalização, monitoramento, cadastro e licenciamento são exercidos simultaneamente pelo mesmo órgão e, às vezes, pelo mesmo departamento, como é o caso do município de Belém.

Ainda segundo Azanha (1995), sua análise sobre o processo de municipalização da educação pode não apenas ficar num plano formal de execução dessa política como também ser um meio de reprodução de práticas coercitivas sobre o magistério, conforme demonstra na passagem a seguir:

Como integrante desse *pathos*, o termo municipalização se relaciona fortemente com outros como *descentralização*, *desconcentração*, *consenso*, etc., todos eles positivamente valorizados, como se invariavelmente indicassem maior democratização e, também, maior racionalização. Todos sabemos que as coisas não são bem assim e que a simples administração local do ensino não representa por si só nenhuma garantia de sua efetiva democratização e pode até mesmo ser oportunidade de exercícios de formas mais duras de coerção sobre o processo de educação e sobre o magistério (AZANHA, 1995, p.63)

Dessa maneira, um processo que se pressupõe avançado do ponto de vista da participação e do poder decisório pode tornar-se retrógrado e irremediavelmente prejudicial à sociedade, quando no caso aqui exposto flagrante está o risco por se tratar de uma política que orienta a sociedade para um projeto social, político e econômico de formação.

O risco é inerente à execução de qualquer ação. Não há risco zero e, portanto, a execução de um serviço público aqui também se enquadra nessa premissa. Entretanto, determinadas políticas como a de saúde, educação, meio ambiente, os riscos previstos dessas políticas deveriam ser emergencialmente gerenciados, posto que ameacem direitos e garantias fundamentais.

Não podemos fechar os olhos aos limites que o processo de descentralização, por mais inovador que seja, apresenta. Abrúcio (2006) destaca que o mito institucionalizado da

descentralização como um processo democrático, eficiente, inovador deixou muito difícil espaços abertos a críticas, principalmente pelo contexto de redemocratização onde qualquer fala crítica poderia pressupor um retorno ao centralismo autoritário. Entretanto, as críticas a tal processo são com o intuito de aperfeiçoar e corrigir os defeitos que passam necessariamente pela resolução de dilemas federativos que o Brasil vem enfrentando ao longo da história referentes à coordenação e competição federativa.

A velha arquitetura governamental parece presente mesmo diante de novos instrumentos, novos arranjos institucionais e até mesmo diante de novos valores. Necessário se faz a renovação do modo de governar, dos mecanismos de participação da sociedade civil nas políticas públicas. Nesse sentido, vários autores vêm discutindo sobre novas formas de governar, sobre novos conceitos como governabilidade, governança e bom governo. Propostas e novos modelos surgem no intuito de superar os modelos de governo burocráticos e gerenciais.

2.2.1 Descentralização e Governança

As mudanças impostas pela reforma do Estado vêm desde a década de 1980 modificando a gestão pública, exigindo uma atuação mais ampla do governo, não apenas voltada para a eficiência, mas buscando equidade, justiça social, desenvolvimento sustentável, o enfrentamento de problemas ambientais, o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento humano. Descentralização conforme visto trouxe princípios e pressupostos democráticos de governo e, portanto, nasce com a pretensão de distribuição de poder entre os entes federados. Entretanto, desde o primeiro momento desde capítulo estamos fazendo uma reflexão teórica para entender as mudanças institucionais pelas quais passaram o Brasil e mesmo o mundo e suas repercussões no modo de governar, no modo de gerir as políticas públicas, na participação da sociedade.

Estamos vivendo num cenário bem complexo onde o modo de governar hierárquico, burocrático e, mesmo, o gerencial precisam ser superado. Os recursos públicos são e serão insuficientes para atender as demandas crescentes da população que deve ter uma nova relação com o governo e, este por sua vez com a população. Assim, o *Governo Relacional* não perde totalmente essas *funções*, mas elas ganham um novo direcionamento, são instrumentos para gerir independências.

Assim, governança democrática é uma nova forma de governar própria da sociedade-rede que busca através da capacidade de organização e ação da sociedade fazer frente à

crescente complexidade e diversidade das sociedades contemporâneas caracterizadas pela pluralidade de atores, relações horizontais, pela participação da sociedade no governo e sua responsabilidade de enfrentar os desafios socialmente colocados, tendo como finalidade o desenvolvimento humano e a gestão de interdependências (ESTEVE, 2009).

Valores como ética, sustentabilidade, coesão territorial, equidade social, desenvolvimento econômico e tecnológico, ampliação e aprofundamento da democracia e da participação são os condutores desse novo modo de governar e o processo de descentralização como mudança institucional e organizacional foi o primeiro grande passo na busca de tornar a sociedade ainda mais próximo e capaz de participar. Nesse sentido, entendemos que um avanço à descentralização é a implantação de um governo relacional que possa alcançar os princípios pretendidos tanto pelo processo mais “simples” de delegação de atribuições e competências de uma esfera de poder à outra (descentralização), quanto todos os elencados acima.

E porque falar de governança relacional quando falarmos de gestão ambiental e licenciamento ambiental? Faz-se necessário pensar numa nova forma de governar e gerir os recursos ambientais de forma relacional, pois o tema em análise pressupõe o diálogo entre sistemas complexos e, *à priori*, fechados entre si, como o sistema ecológico, sistema social, sistema político e sistema jurídico. A gestão e a política ambiental como veremos a seguir nasce com essa pretensão. Nasce com o desafio de estabelecer uma governança relacional inter-sistêmica, onde as organizações e as instituições têm papel fundamental na concretização dessa comunicação, na efetivação e eficácia dessa relação entre os sistemas.

3 POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL

O debate ambiental é relativamente recente nas discussões dentro das ciências sociais e humanas. Há pouco tempo que a investigação dos fenômenos ambientais em diferentes níveis (individual, grupal, organizacional, social e global), em diferentes alternativas (física, técnica, econômica, social e ética) e nas diferentes ciências (ecologia, biologia, química, física, filosofia, sociologia, teoria organizacional, etc.) passou a ser feita. Essa abordagem holística, sistêmica, multifacetada, interdisciplinar é de fato muito recente. E, portanto, bastante controversa não apenas por envolver muitos conflitos de interesses, como também por ainda estar em expansão.

A *problemática ambiental* é resultado da forma como a sociedade, nas diferentes escalas, está estruturada e se reproduz. E a *crise ambiental* surge como uma *crise de civilização*, exatamente por questionar toda a racionalidade econômica e tecnológica dominante (LEFF, 2007). Desta maneira, o recorte teórico analítico é apenas um olhar, dos vários possíveis sobre o tema.

O objetivo deste capítulo é resgatar as origens teóricas do debate ambiental, identificar suas correntes/vertentes de pensamento, o fundamento teórico-analítico que cada uma dessas correntes e/ou vertentes apresenta intrinsecamente nos seus *discursos* que influenciaram e determinaram a política e a gestão ambiental no Brasil e no mundo. Além, de entender quais os fundamentos que deram origem ao licenciamento ambiental enquanto instrumento de gestão ambiental.

À priori, identificamos três grandes grupos de análise deste tema, sejam elas a antropocêntrica que concentra valores fortemente humanos, fruto em parte do *paradigma social dominante*; a biocêntrica que interpreta a realidade a partir de valores ecológicos e, por último, a perspectiva intermediária que tenta mediar os valores humanos e sociais com os valores ecológicos. Dentro dessa última perspectiva está a maioria das propostas e dá fundamento ao *desenvolvimento sustentável* que se propõe à mediar interesses e à reunir todos os tipos de recursos na política, no desenvolvimento local e nacional, sejam recursos de capital, ambientais e humanos (BRESSAN, 1996; PINFIELD; EGRI, 2007; SANTILLI, 2005).

Entretanto, verifica-se que as políticas de proteção ao meio ambiente são revestidas fundamentalmente de valores antropocêntricos, cujos instrumentos são construídos, principalmente, para o gerenciamento dos riscos à sociedade e que inevitavelmente reproduzem o *sistema de escolhas* entre crescimento econômico e degradação ambiental.

As políticas e aqui, em especial, a política ambiental, reúnem as demandas da sociedade que resultam da coalizão de forças e interesses entre o sistema econômico, político e social. Assim, são criadas as prioridades, os planos e os programas, produtos dessa *agenda* política que conduz a gestão.

3.1 ORIGENS DO DEBATE AMBIENTAL

A problemática ambiental provocou mudanças globais em sistemas socioambientais complexos que afetou as condições de sustentabilidade mundialmente e, portanto, a necessidade de internalização das bases ecológicas e os princípios jurídicos e sociais para a gestão democrática dos recursos naturais tornaram-se à ordem do dia.

Todo esse debate está vinculado às relações sociedade-natureza que nos últimos anos assistiram à emergência de novos valores, à construção de uma racionalidade produtiva que deva ser sobre bases de sustentabilidade ecológica e de equidade social. E, dessa maneira, inevitável que a crise ambiental também não seja uma crise de paradigma.

A emergência da ciência moderna e a revolução industrial trouxeram consigo o fracionamento do conhecimento, a compartimentação da realidade em *caixinhas*. E tal qual como hoje, à época a busca era por eficiência e eficácia. Entendia-se que a organização em campos disciplinares potencializaria um determinado saber científico e, portanto, geraria maior eficácia à cadeia tecnológica de produção. Assistimos atualmente, através do debate ambiental o retorno a uma visão sistêmica e ao pensamento holístico (LEFF, 2007).

Esta problemática é resultado dos processos históricos, econômicos, sociais e políticos articulados, dessa maneira uma estratégia de desenvolvimento que pense em combater os problemas ambientais deve partir de uma concepção integrada desses processos e agregar processos ecológicos, tecnológicos e culturais.

E foi assim que as demandas sociais em prol da organização, sistematização, normatização e principalmente da legitimação das questões ambientais deram origem ao movimento *ambientalista* (SANTILLI, 2005).

Este movimento surge e se consolida pautado em duas grandes vertentes teóricas, sejam elas: a teoria ecológica que busca compreender o desenvolvimento e a operação dos sistemas sociais dentro da biosfera, ou seja, ligada à perspectiva biocêntrica; e a outra vertente teórica ligada à perspectiva antropocêntrica que entende que os valores sociopolíticos que conduzem as relações humanas com o meio ambiente (PINFIELD; EGRI, 2007).

As origens antagônicas teoricamente produziram resultados também divergentes ao longo da história dentro desse movimento que criou duas correntes de pensamento: conservacionismo e o preservacionismo.

O ambientalismo apresentou inicialmente forte enfoque preservacionista que encontra amparo no *ambientalismo radical* e consiste na proteção aos recursos naturais sem levar claramente em conta a dimensão social, defende que os recursos sejam preservados intactos, sem interferência humana, assegurando a preservação de habitats. Já o conservacionista, fundamentado teoricamente no *ambientalismo renovado*, rompe com essa visão e passam a prever mecanismos e instrumentos de gestão dos bens ambientais ou *socioambientais* (DIEGUES, 2008; RIBEIRO, 2006).

O movimento ambiental difere dos demais movimentos sociais principalmente por ser muito fragmentado, suborganizado. Há movimento organizado especificamente para reivindicar o gerenciamento de resíduos tóxicos, outros lutam pelos direitos dos animais, etc. Ressalte-se que tal fragmentação não está apenas na sua organização setorial, como também na sua fundamentação teórica, cujos reflexos estão presentes até os presentes dias, considerando que ainda que haja a prevalência de movimentos conservacionistas, ainda há movimentos radicais e preservacionistas.

Tal característica dá à causa ambiental mais um desafio: combater de forma fragmentada uma sociedade predominantemente urbana, industrial e baseada em organizações formais, legitimadas pelo paradigma social dominante.

Assim, o ambientalismo vem se manifestando através de políticas ambientais regulatórias distantes das políticas estruturadoras e indutoras, o que pode ser responsável em parte pelo seu *insucesso*. Entretanto, para alguns autores a superação de políticas superficiais, de curto prazo e sem articulações inter e transeitoriais pode ser uma boa estratégia para um processo contra-hegemônico que favorece um ambientalismo complexo-multisetorial (CARVALHO, 1995).

O ambientalismo complexo-multisetorial advém da necessidade de adoção da pragmática sistêmica à compreensão da interdisciplinaridade, condição à superação das dificuldades de comunicação entre *sistemas fechados*, dado o contato entre sistemas sociais, sistemas da biologia, sistemas do pensamento (ROSA, 2009).

A ciência emerge como provedora da solução para os problemas ambientais. A racionalidade seria o elemento central na busca de alternativas de desenvolvimento que permitissem a proteção do ambiente natural. Houve e há a crença de que o conhecimento científico poderia e pode resolver os problemas da espécie humana. A apropriação do

conhecimento da dinâmica do sistema da biologia, gerando teorias e tecnologias que embasariam a instrumentalização dos recursos naturais (RIBEIRO, 2010).

Atualmente, a principal formulação tem sido a cerca do desenvolvimento sustentável que busca conciliar valores antropocêntricos com valores biocêntricos. A fundamentação teórica desta formulação está na perspectiva do *ambientalismo renovado* que surge no século XIX a partir de críticas ao modelo industrial que se firmava à época e, já neste momento alertavam para os efeitos deste modelo sobre a saúde humana e a degradação ambiental. Fundamentou ainda a concepção de manejo conservacionista já explicitada acima. Verifica-se que “o funcionamento da metáfora mecanicista é evidente” (PINFIELD; EGRI, 2007, p.370), pois há um rigor no uso *eficiente* dos recursos naturais e um esforço na minimização dos efeitos da poluição resultante das atividades econômicas.

Apesar de sua fundamentação teórica remontar ao século XIX, o conceito de *Desenvolvimento Sustentável* foi *implicitamente* lançado na Mesa Redonda de Especialistas em Desenvolvimento e Meio Ambiente que ocorreu em Founex, na Suíça em 1971, como reunião preparatória à Conferência de Estocolmo que aconteceria no ano seguinte (RIBEIRO, 2010). E, somente em 1987, com a divulgação do relatório das Nações Unidas intitulado “Nosso futuro comum”, coordenado pela primeira ministra da Noruega (*Gro Brundtland*), razão pela qual o relatório ficou conhecido como *Relatório de Brundtland*, que este conceito de *Desenvolvimento Sustentável* foi *explicitamente* utilizado e defendido (SANTILLI, 2005).

Destacam-se duas vertentes dentro do *desenvolvimento sustentável*: a concepção econômico-liberal e a concepção ecológico tecnocrata. A concepção econômico-liberal consiste numa releitura do consumo a partir de produtos ecológicos, a poluição em si não é diretamente combatida, é apenas taxada de forma a induzir o poluidor a diminuir sua quota por questões econômicas, considerando o princípio do poluidor pagador. Ademais, tal vertente entende que os piores níveis de poluição estão nos bolsões de miséria, ou seja, considera que o combate à pobreza é um dos principais caminhos para se alcançar o desenvolvimento sustentável, tal como propõe o Relatório de Brundtland em 1987.

A concepção ecológico-tecnocrata tem uma proposta baseada na ampliação e consolidação de uma participação política democrática com a prevalência da vontade pública, através da descentralização do processo decisório, proporcionando uma democracia deliberativa.

Esta última formulação ganhou repercussão irrestrita, entretanto a concepção que é amplamente aplicada é a concepção econômico-liberal que não conduz a modificações no modo capitalista de produção e de consumo de mercadorias. E, portanto, desconsidera a

essência do problema que está na relação homem-natureza e perpassa pela mercantilização das relações impostas pelo modo de produção e por todo o sistema capitalista.

O capitalismo ganhou uma nova *cara*, alguns autores chamam de *ecocapitalismo* (DUPUY, 1980; BOSQUET; GORZ, 1978), outros chamam de *capitalismo verde* (RIBEIRO, 2010), mas a própria denominação já diz a que veio a proposta e ela está para promover novas formas de reprodução do capital, a ciência e a tecnologia nesse contexto servem como legitimadoras da exploração, de forma ideológica mesmo.

Assim, a reflexão não deve perder de vista que há um domínio político, ideológico e econômico que garante a reprodução dos padrões de produção e consumo capitalista e não apenas isto, mantém também o *status quo* ao permitir que áreas “ambientalmente” ricas sejam responsáveis pelo equilíbrio do planeta, situadas principalmente nos países subdesenvolvidos, discurso legitimado e gerenciado por políticas ambientais globais a partir de países centrais, desenvolvidos.

Logo, a concepção econômico-liberal de desenvolvimento sustentável tem contribuído para encobrir as relações de poder entre as nações e tem legitimado intervenções em áreas determinantes para o “futuro do planeta”. Tal prática que levada à *discurso* tem protegido os modelos de exploração dos recursos naturais capitalistas dos países centrais, havendo, portanto uma “reterritorialização dos espaços que se contrapõe às fronteiras políticas e sociais nacionalmente conquistadas” (FERNANDES, M; GUERRA, L., 2006, p.13).

Esse “novo colonialismo” ambiental desencadeia não apenas o desrespeito às fronteiras, à soberania, mas promove e acirra conflitos ao impor mudanças localmente desnecessárias, mas que são importantíssimas para o sistema, pressionado pelos limites energéticos, hídricos, minerais, genéticos que impedem sua expansão e reprodução.

Verifica-se, portanto que não há um interesse em estabelecer um novo pacto social, com base em novas relações entre sociedade e natureza, tão pouco uma reflexão sobre a condição humana nas sociedades modernas.

Dessa maneira, a política ambiental vivencia e reflete na gestão dos recursos naturais a *reinvenção da idéia de progresso*, que ao mesmo tempo se confunde com a de fronteira de recursos, de possibilidades de realização e valorização econômica. A ciência moderna tem na concepção de progresso uma de suas referências fundamentais, há uma visão teleológica que orienta as ações humanas, gerando um falso fatalismo de que “o ser humano contemporâneo sempre disporá de novos conhecimentos para encaminhar as questões que se apresentam na vida” (RIBEIRO, 2010, p.65).

3.2 A AMBIENTALIZAÇÃO DO ESTADO

O conceito de Gestão vem crescendo nas últimas décadas quase em substituição ao termo planejamento e há toda uma explicação conjuntural, ideológica e paradigmática para este movimento. O planejamento está desacreditado e associado a práticas autoritárias que ensejaram muitas críticas nas décadas de 70 e 80.

Em contrapartida, o conceito de gestão recebe conotações mais democráticas, pouco ou nada tecnocráticas que aliadas à égide ideológica neoliberal, no Brasil em particular, enfraqueceram “o sistema de planejamento e a própria legitimidade do exercício de planejar” (SOUZA, 2006, p.46).

Há uma busca por tornar a administração pública eficiente, saindo da concepção de planejamento tecnocrático associado ao desenvolvimentismo, vislumbra-se o planejamento estratégico situacional como arranjo da tecnopolítica, entretanto inserido numa conjuntura flexível, descentralizada, terceirizada, privatizada que impede o aprofundamento da democracia (MATUS, 1996).

À priori, trouxemos essa questão para advertir que a substituição de planejamento por gestão não é possível, pois não se trata de termos intercambiáveis, possuem referências temporais distintas e de natureza diversa, além de remeterem a diferentes tipos de atividades (SOUZA, 2006).

Inevitavelmente, o planejamento nos remete ao futuro, pois consiste no levantamento/previsão dos fenômenos possíveis e assim prever também seus desdobramentos e se precaver dos problemas/dificuldades que vão ou podem aparecer (SOUZA, 2006; MATUS, 1996)

Desta maneira, “planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstancia. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro” (MATUS, 1996, p.14).

O planejamento é a preparação para a gestão futura, ou seja, a “Gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir” (SOUZA, 2006, p. 46). Assim, a Gestão nos remete ao presente e entre tantas conceituações significa “administrar uma situação com os recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2006, p.150)

Portanto, os termos e as ações decorrentes de cada um, seja o planejamento ou a gestão, não são contraditórios, tão pouco rivais, mas especialmente distintos e complementares.

Matus (1996) propõe uma concepção de planejamento politizada, considerando que a entende como uma ferramenta para que o homem conquiste graus crescentes de liberdade. Mas não basta o planejamento ser politizado, na atual conjuntura “adotar modelos menos descentralizadores e rígidos de planejamento não é apenas uma opção ideológica: é também uma necessidade econômica e política” (SOUZA, 2006, p.53).

Verifica-se que mesmo com uma concepção mais democrática de planejamento, este vem perdendo espaço para o privatismo característico da ação deste Estado, principalmente quando este abre mão de seu papel regulatório, substituindo largamente o planejamento por um imediatismo mercadológico que expõe a todos à lógica “gerencial” privada dos espaços, esvaziando a dimensão política ou subsumindo-a perante uma racionalidade empresarial, o que alguns autores se perguntam é se isso “seria o tecnocratismo “pós-moderno”, para muitos tão charmoso” (SOUZA, 2006, p. 55).

No tocante ao gerenciamento do meio ambiente, a potencial tragédia dos bens comuns obriga o Estado a um envolvimento formal e institucional na gestão dos recursos naturais (HARDIN, 1968).

Nesse sentido, a *Gestão Ambiental* é o processo de intervenção em uma determinada base territorial, a partir de estratégias gerais estabelecidas pelo poder público, as quais se materializam, no nível local, em forma de obras e atividades necessárias à melhoria do meio ambiente, ambas concebidas com base em estudos técnicos, definidas e priorizadas por intermédio de ação conjunta entre poder público e sociedade civil, garantidas pela coalizão das forças políticas locais, que passa a existir em decorrência deste processo de gestão.

E o principal objetivo da gestão ambiental é gerir a pressão que existe por parte das empresas que realizam atividades potencialmente poluidoras em socializar seus custos e privatizar seus lucros (ALTVATER, 1995), degradando os bens comuns à sociedade como o ar, a água, etc.

Essa lógica já vinha se moldando desde as primeiras conferências. O programa interdisciplinar *O Homem e a biosfera*, que foi criado em 1970 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) colocou como objetivo expreso “Promover o desenvolvimento e aplicação da simulação e outras técnicas para elaboração de ferramentas de gestão ambiental” (RIBEIRO, 2010, p.64), tal objetivo destaca a possibilidade

de se aplicar modelos explicativos à gestão ambiental, reduzindo a realidade à modelos matemáticos em um sistema pré-concebido à formulação de políticas públicas.

Desde 1949, com a *Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos* que a UNESCO destaca-se no encaminhamento das discussões ambientais em escala internacional. Em 1968, também houve outra conferência importante, a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para Uso e Conservação Racionais dos Recursos da Biosfera. Todas essas conferências já preparavam o cenário para o que foi celebrado na Conferência de Estocolmo que é sempre lembrada como um marco à discussão ambiental. Ela inaugura um novo ciclo de debates e relações, lança o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e estabelece o 26 princípios na *Declaração de Estocolmo*.

O impacto dessa declaração até hoje é sentido, pois esses princípios serviram para a criação de diversas normas de controle da poluição, reafirmando o capitalismo, segundo Ribeiro (2010).

Assim, houve a democratização do risco de contaminação, apesar dos benefícios continuarem privados, desta maneira banaliza-se o risco tornando o dia-dia com a poluição normal, o que Beck (2010) chama de *sociedade de risco*. O risco passou a ser mensurado, mas até isso passou a ser fonte de lucro para empresas do setor financeiro que oferecem seguros (RIBEIRO, 2010).

Beck (2010) argumenta que a *fome é hierárquica* e obedece a uma lógica que dá fundamento à uma *sociedade de distribuição de riqueza*, mas a *poluição é democrática* e obedece a uma lógica onde a sociedade faz a distribuição dos riscos.

A *sociedade de risco* também é desigual e excludente quanto ao uso dos recursos. O Estado age “regulando” e “comercializando” a poluição através da cobrança de taxas pela utilização dos recursos públicos, através da regulação dos níveis de poluição (PINFIELD; EGRI, 2007), fundamento que institucionalizou o *princípio do usuário pagador*.

Paralelamente a isso há a *preferência social* pelo meio ambiente que demarca o nível de poluição socialmente aceitável, isto é, quanto de incômodo a sociedade está disposta a suportar e, sobretudo, qual a contrapartida de recursos que está disposta a abrir mão para melhorar seu meio ambiente. Segundo Maimon (1996), a educação contribui para que a preferência social não esteja relacionada ao nível de poluição socialmente aceitável, mas com uma percepção preventiva. Desta maneira, há também na gestão ambiental a pretensão e seu caráter preventivo.

São várias as dimensões que precisam ser trabalhadas conjuntamente para garantir o uso sustentável do meio ambiente. As políticas públicas ambientais são assim consideradas como condição necessária e suficiente para se estabelecer um *modus vivendi* compatível com a capacidade de suporte territorial e, por conseguinte, com o desenvolvimento sustentável.

Por isso, costuma-se responsabilizar o Estado pelos problemas ambientais gerados pela sociedade que vislumbra unicamente nesse Estado o poder de sanear todos os males encontrados. Conceitualmente, o fato de atribuir ao Estado o dever de sanear o meio ambiente, controlando a qualidade do ar, da água, do solo, bem como a poluição gerada pelas atividades humanas, de certa maneira não encontra opositores; pode-se mesmo dizer que é uma voz corrente que vem se prolongando ao longo de muitos anos (PHILIPPI JUNIOR et al., 2004).

Isto está diretamente associado à institucionalização do Licenciamento Ambiental como o instrumento de gestão ambiental que controla, monitora, fiscaliza as atividades potencialmente poluidoras.

O Licenciamento Ambiental é um dos, se não, o mais importante instrumento de gestão da política de meio ambiente. Ele representa o “acoplamento estrutural entre os sistemas político, jurídico, econômico e ecológico” (ROSA, 2009, p.101). Dessa maneira, vamos vê-lo para além de sua face mais óbvia, como instrumento de gestão, precisamos vê-lo como uma instituição que faz a ligação entre esses sistemas.

O ato do poder público de conceder ou não uma licença ambiental está diretamente relacionado ao poder de polícia que o Código Tributário Nacional bem define no seu artigo 78¹, não deixando dúvida quanto ao dever do Estado em executar tal função, é um poder vinculante, um poder-dever.

É por meio do licenciamento que a administração pública faz com que a atividade que pretende se instalar ou que pretende funcionar se adapte às normas e aos procedimentos de gestão ambiental indicados para cada caso, ou seja, é uma ação preventiva, a intenção é sempre de evitar, diminuir ou compensar os impactos. Dessa maneira, ele também se apresenta como um mecanismo importante à concretização do desenvolvimento sustentável. (FARIAS, 2007). Mas que é visto como um pesado óbice jurídico-burocrático ao crescimento

¹ Artigo 78 – CTN – Considera-se poder de polícia a atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único: Considera-se regular o exercício do poder de polícia, quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

econômico, posto que também representa mais um instrumento de intervenção compulsória do Estado no ordenamento econômico, como agente regulador e normativo, princípio consagrado pela Constituição Federal (1988), em seu artigo 174².

Além de analisarmos essas prerrogativas, atributos e deveres que o licenciamento ambiental traz consigo, seu destaque justifica-se também por ter sido o instrumento mais atingido com o rearranjo institucional que a reforma do Estado produziu ao desencadear o processo de descentralização da gestão ambiental, relação que será objeto de análise no próximo capítulo.

3.2.1 Licenciamento ambiental

Várias são as definições atribuídas ao Licenciamento Ambiental (LA). Alguns autores consideram o licenciamento como um procedimento, outros como um processo. Milaré (2004) conceitua o LA como uma ação típica e indelegável do poder executivo, independente da esfera de poder, na gestão do meio ambiente, por meio da qual a administração pública procura exercer o devido controle sobre as atividades humanas que possam causar impactos ao meio ambiente.

Para Farias (2007), o licenciamento ambiental é um mecanismo no qual o poder público procura controlar as atividades econômicas que degradam ou as que podem degradar o meio ambiente.

Godoy (2005) diz que o LA é uma manifestação do poder de polícia administrativa, cujo principal sentido é a prevenção do dano ambiental, representando, por isso, um dos principais instrumentos das políticas públicas de meio ambiente. Adverte ainda que o licenciamento enquanto procedimento administrativo não tem eficácia imediata, a qual se opera através da emissão da licença ambiental pelo órgão competente.

Nos termos do artigo 10 da Lei nº6.938/1981, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores e daqueles que, sob

² Constituição Federal (1988) - Artigo 174 (caput) - Como agente **normativo e regulador** da atividade econômica, o **Estado** exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (grifo nosso).

qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais, regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Neste sentido o instrumento de licenciamento ambiental, independentemente de qual órgão seja competente para executá-lo, se faz necessário e fundamentalmente importante para a sustentabilidade não apenas do meio ambiente, mas do próprio modelo econômico que seguimos, considerando que todas as atividades econômicas são dependentes de recursos naturais, ou seja, geram impactos ambientais em maior ou menor grau.

Neste sentido, o licenciamento tem a pretensão de fazer com que as atividades potencial ou efetivamente causadoras de degradação ao meio ambiente, desenvolvidas por particulares ou pelo poder público, possam ser previamente analisadas e compatibilizadas ao meio ambiente e às demandas da sociedade, controlando as atividades poluidoras, impondo medidas mitigadoras e compensatórias, bem como impondo limites de tolerância aos diversos níveis de impactos ambientais.

O licenciamento pode ser um instrumento eficaz para viabilizar a utilização racional dos recursos naturais, de maneira a atingir a finalidade social priorizada pela Constituição Federal. Logo, a imposição de condições ao exercício de determinadas atividades econômicas não se faz de forma aleatória, mas tenta priorizar o controle preventivo das atividades que podem degradar o meio ambiente e, conseqüentemente, contribuir para uma melhor qualidade de vida.

O LA deve promover, portanto, a interface entre o interesse econômico do empreendedor, cuja atividade pode interferir ou já interfere na estrutura do meio ambiente, e o dever do Estado em garantir o direito à sociedade em ter o meio ambiente equilibrado garantindo a conformidade com os objetivos dispostos na Política Nacional do Meio Ambiente, como veremos no próximo capítulo (FARIAS, 2007).

O Licenciamento apresenta vários princípios ambientais como pressupostos teóricos à sua construção enquanto instrumento de gestão ambiental. O princípio do usuário pagador já mencionado anteriormente é um dos principais. Seu principal objetivo consiste em valorar economicamente os bens ambientais. Logo, tornam-se passíveis de licenciamento quando se torna possível quantificar, valorar, assim é o Direito que *nomeia* os bens na forma de *bens ambientais*, definindo expressamente seu valor.

A valoração permite que quem necessite utilizar racionalmente dos recursos naturais terá que pagar pela *licença* que dá direito ao uso do bem coletivo que é o meio ambiente, cabível nos casos que há uma interação negativa ou potencialmente negativa entre esse bem e uma determinada atividade. Este princípio funciona como um *ressarcimento* ao meio

ambiente e a sociedade. Assim, a pessoa física ou jurídica deve *pagar* pela utilização pelo uso do meio ambiente.

Destaque-se que não são exclusivamente as atividades econômicas passíveis de licenciamento, visto que uma obra pública, uma rodovia, uma ponte podem ser objeto de licenciamento ambiental porque o pressuposto é a potencialidade de impacto ao meio ambiente ou o seu dano de fato com a construção da ponte e/ou rodovia, por exemplo.

Portanto, o princípio do usuário pagador está dividido em duas classificações: uma na qual o usuário utiliza o bem ambiental coletivo para se beneficiar economicamente; e a outra classificação qualificada pelo usuário que interage com o meio ambiente para o seu próprio sustento, não existindo benefício econômico (FERNANDES, 2010).

Outro princípio, bastante confundido e muito parecido com o *usuário pagador*, é o *poluidor-pagador*. É este princípio que incumbe à responsabilização e ao dever de reparar danos causados ao meio ambiente. Destaquem-se as principais diferenças entre este e o anteriormente explanado: neste princípio, há a utilização dos bens ambientais fora dos padrões permitidos (pela lei), ou seja, de forma ilícita, no momento do licenciamento (torna lícita a instalação ou a operação da atividade) é definido o nível de poluição aceitável (dentro da capacidade de suporte legalmente definido, sem ocorrência do dano) ao exercício da atividade, pagando-se pelo *uso* – usuário pagador. Assim, quando se ultrapassa o nível permitido, incorre-se no *dano* – poluidor pagador.

Verifica-se nestes princípios que são basilares do licenciamento ambiental e do *Direito Ambiental* como um todo que ainda que juridicamente os procedimentos estejam corretos, ecologicamente, eles possam ser desastrosos e, mais ainda serão socialmente. A relação de causalidade puramente objetiva só interessa ao sistema jurídico (e ao sistema econômico), no entanto, como dito anteriormente o licenciamento ambiental faz a ligação entre os sistemas jurídico, econômico, político e ecológico.

Verifica-se, portanto que “as decisões jurídicas não têm condições para observar os problemas ecológicos fora da racionalidade jurídica e a própria racionalidade jurídica acaba falsificando os problemas ecológicos na forma de problemas jurídicos” (SIMIONI, 2008, p.10).

Além disso, para o sistema jurídico os responsáveis por danos são identificados pelo Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou pelo Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e, mais vago ainda são as vítimas protegidas pelo *direito difuso e coletivo*, ou seja, não existem enquanto particularidades, enquanto cultura particular, enquanto indivíduos.

Parece simples, mas a lógica jurídica reduz a complexidade e isso provoca um problema de comunicação entre esses sistemas que produz ineficácia e ineficiência do licenciamento ambiental enquanto instrumento de gestão ambiental.

A tomada de decisão e o processo decisório repetidamente estão concentrados em apenas um sistema, quando não é o sistema político, é o sistema econômico, mas ambos respaldados pelo sistema jurídico que parece sempre legitimá-los.

A Política e a Gestão Ambiental por terem a *responsabilidade* intrínseca de realizar o diálogo entre os sistemas, especialmente através do LA, encontram-se muitas vezes limitadas à tomada de decisão que parte de alguns desses sistemas. Nesse sentido, a relação entre LA e o processo de descentralização da gestão ambiental está na busca de entender de que forma o sistema político e mesmo econômico sobrepõem-se ao sistema ecológico.

Houve um processo de mudança política, institucional, econômica que correspondeu a um momento global de reforma do Estado, conforme visto no capítulo anterior. E as principais mudanças impõem um Estado desburocratizado, flexível e privado. Isto terá reflexos em outras escalas, além do global, alcançando escalas regionais e locais. Assim, as cidades vão buscar administra-se como empresas, de forma competitiva como quem busca novos clientes, vão estabelecer uma disputa por investimentos, turistas, empresas.

Várias mudanças ocorreram a partir desse quadro de reforma do Estado e o meio ambiente também passou por reformulações político-administrativo-institucional, como veremos no próximo capítulo. Essas mudanças são fundamentais para entendermos o que aconteceu e o que está acontecendo com o instrumento de LA nas esferas descentralizadas e quais os problemas de comunicação entre os sistemas político, econômico, jurídico e ecológico no Brasil, no Pará e em Belém.

4 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

Conforme visto nos capítulos anteriores, duas grandes mudanças institucionais aconteceram e precederam o rearranjo institucional, político-administrativo que hoje opera a política e a gestão ambiental no Brasil, no Pará e em Belém.

A questão ambiental vem provocando grandes debates no mundo desde a década de 1960 e o Brasil, como um país que detém uma das maiores reservas de recursos naturais no mundo e como um país em desenvolvimento, inseriu-se no debate de forma ativa e irreversível. Apresenta hoje uma das legislações ambientais mais avançadas do mundo, configura-se num arranjo político-administrativo *moderno, avançado*, mas apresenta baixo desempenho institucional das organizações ambientais, constatação que torna o Brasil alvo de críticas pelas organizações em defesa do meio ambiente.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é entender as mudanças e os rearranjos político-administrativos pelos quais passaram a gestão ambiental no Brasil, no Pará e em Belém, alcançado principalmente os reflexos dessas mudanças no desempenho, na eficácia e na eficiência do instrumento de licenciamento enquanto instrumento de gestão ambiental que articula e estabelece a comunicação entre os sistemas político, econômico, ecológico e jurídico.

4.1 POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL

A Política Nacional de Meio Ambiente foi regulamentada em 1981 e com ela surgiu uma grande inovação do ponto de vista institucional com a criação e a realização da política pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), do qual necessariamente fariam parte União, Estados e Municípios, iniciando assim, um incipiente processo de descentralização do poder de polícia da questão ambiental.

Outro instituto importantíssimo criado pela Política acima citada é o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) que reúne representantes dos Estados e de todos os órgãos federais. O CONAMA tem competência normativa e deliberativa, preconizou pela criação de colegiados semelhantes em nível Estadual. E foi a partir deste conselho que foi regulamentado o regime de licenciamento ambiental para as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, previsto em lei (Lei n. 6.938/81).

Observa-se que a Política Nacional do Meio Ambiente nasce antes da Constituição de 1988 que inaugura uma nova ordem jurídica no Brasil, restabelecendo a democracia no país.

Isto não acontece por acaso. O Brasil desde a Conferência de Estocolmo é o principal representante dos países em desenvolvimento.

Logo, os países ricos desde então vinham fazendo acusações ostensivamente sobre problemas com o desmatamento da Amazônia. É também em resposta a isso que a Política ainda em 1981 é regulamentada.

Os constituintes de 1987 e 1988 que promulgaram a Constituição Federal entenderam por deixar evidentes os conteúdos normativos fundamentais de defesa do meio ambiente. A resposta às pressões internacionais foi clara, o Brasil inseriu no texto constitucional os princípios e regras de Direito Ambiental que anteriormente, apesar de ser um direito materialmente constitucional, por ser um direito fundamental, não se encontrava expresso e explícito na Constituição Federal. A repercussão disso é também (intra) sistêmica dentro do direito, considerando que toda a Constituição Federal vai reverberar tal pressuposto. Exemplo deste efeito é a função social da propriedade que inseriu a proteção ambiental na concepção e interpretação de seu instituto.

A recepção de leis anteriores à constituição é geralmente foco de conflitos pela falta de precisão e regulamentação, o que dificulta, no caso da legislação ambiental, por exemplo, definir de forma inequívoca o dever de atuação de cada ente da federação. Um exemplo claro disso é o próprio licenciamento ambiental que ainda que previsto em 1981 pela Política, não havia sido regulamentado, fato ocorrido em 1997, com a resolução CONAMA 237, mas só possível com a regulamentação da própria Política Nacional que aconteceu dois anos depois da CF/1988, pelo Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990.

A Constituição inovou ao adotar competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre a proteção ao meio ambiente (artigo 24, CF/1988), sem prejuízo da competência dos municípios para legislar sobre matéria ambiental de interesse local (artigo 30, CF/1988). Tal inovação foi fundamental para dar autonomia legislativa aos entes federados no que concerne à regulamentação das normas ambientais, entretanto, os problemas de competência até hoje se fazem presentes.

Cabe aqui ressaltar que a competência pode ser classificada quanto a sua natureza, ou seja, pode ser definida em executiva, legislativa e administrativa. Ainda que haja particularidades em cada uma, estas estão interligadas. No tocante à matéria ambiental, por exemplo, não há como ocorrer atuação e efetividade sem estratégia (executiva), sem política (legislativo) e sem o poder de polícia (administrativa).

Entretanto, vários são os conflitos de competência entre os entes federados, principalmente no que tange ao Licenciamento Ambiental. Isto acontece porque a cooperação

entre União, Estados e Município deve ter suas normas fixadas em Lei Complementar que até hoje não foi editada. As lacunas tentam ser cobertas por leis ordinárias, decretos, resoluções e até mesmo portaria, no entanto a definição de qual autoridade é competente para emitir a licença e/ou autorização ambiental permanece (TRENNEPOHL, C; TRENNEPOHL, T. 2008).

Ainda que a tentativa do poder constituinte fosse de responsabilizar compartilhadamente os entes para possibilitar o aumento da capacidade institucional do Poder Público no monitoramento da questão ambiental, persiste a disputa de poder entre os órgãos ambientais (FREITAS, 2005).

A capacidade institucional era e ainda é o grande desafio à aplicação da lei. Assim, com poucos dias de publicada a CF/1988 o governo baixou o Decreto no. 96.944/1988, criando o Programa Nossa Natureza especialmente voltado para enfrentar a questão ambiental amazônica. Esse decreto cria grupos de trabalhos interministeriais dos quais resultaram vários estudos e uma ampla legislação (RIBEIRO, 2006).

Entre as normas que se destacam estão as Leis: 7.754/1989 de proteção às nascentes dos rios, a lei 7.797/1989 que cria o IBAMA, a lei 7.797/1989 que cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente.

Entretanto, a criação do IBAMA é sem dúvida a medida institucional mais importante decorrente do Programa Nossa Natureza. Essa autarquia federal concentrou as ações de controle e proteção ambiental dispersas em várias entidades, para tanto foram extintas a SEMA (criada um ano depois da Conferência de Estocolmo, em 1973), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE), Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

O IBAMA assume a responsabilidade de execução da Política Nacional de Meio Ambiente e nasce com a intenção de superar ou resolver problemas de superposição de competências e de conflitos existentes entre os órgãos extintos, acima citados, atuando a partir de então em escala nacional e em articulação com os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente. Atualmente, o IBAMA divide esta competência com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

ICMBio é uma autarquia em regime especial, foi criada recentemente (2007) e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)³ na mesma categoria que o IBAMA,

³ O ICMBio foi criado em 2007, mas foi regulamentada sua inserção ao SISNAMA apenas em 2009, através Decreto Nº 6.792/ 2009 que alterou o Decreto no 99.274/1990, dando nova redação ao Artigo 3º [...], inciso IV que prescreve: “Órgãos Executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes”.

entretanto executa ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, com competência para propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação instituídas pela União. E, por isso, vamos nos deter ao IBAMA devido ao fato da competência de licenciar ambientalmente atividades potencial ou efetivamente poluidoras concentrar-se neste órgão.

Além dessas, outra importante missão do IBAMA era implementar ações importantes de gestão ambiental em todos os estados da Federação através das superintendências estaduais e dos escritórios localizados em vários municípios. Parte desses espaços já existia através da representação que o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) tinha em todos os Estados e que foi automaticamente repassado ao IBAMA, o qual as tornou em Gerências Executivas.

A década de oitenta é, portanto, a década que a questão ambiental no Brasil institucionaliza-se. Os governos estaduais iniciam o processo de criação de órgãos gestores do meio ambiente e a formulação de políticas ambientais neste período. No entanto, os estados da região amazônica só formularam e institucionalizaram seus marcos regulatórios e institucionais de gestão ambiental na década seguinte, em quase toda a sua totalidade. Assim, o IBAMA é quem implementa grande parte das ações de gestão ambiental na Amazônia no início da década de 90, em virtude da precária estrutura administrativa, técnica e financeira dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMA) (BURSZTYN; FONSECA, 2009). Há algum tempo, o governo federal vem investindo no fortalecimento institucional desses órgãos.

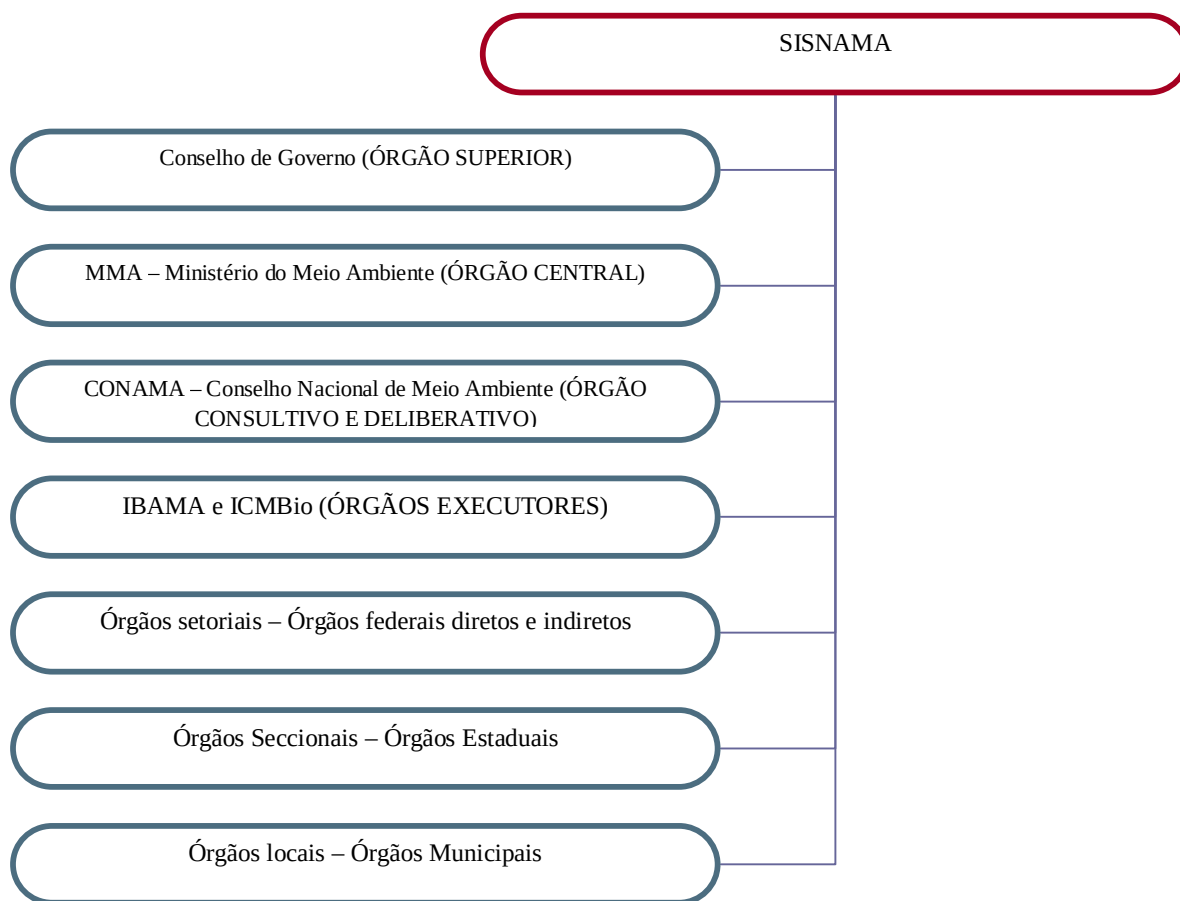
Os Estados então procuraram desenhar seus arranjos institucionais e estruturar seus órgãos de meio ambiente, conforme pode ser visto no quadro a seguir:

Quadro 2- Arranjo institucional e estrutura administrativa da Gestão ambiental na Amazônia Legal

Estados	Arranjo legal	Estrutura administrativa
Pará*	Lei 5.887/1995 – Dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente e cria o Fundo Estadual de Meio Ambiente.	Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), posteriormente denominada em Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA
Amazonas*	Lei 2.407/1987 - Estabelece o Sistema Estadual de Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia.	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM (em substituição ao Instituto de Desenvolvimento dos Recursos Naturais e Proteção Ambiental do Estado do Amazonas – IMA/AM, criado em 1989)
Amapá	Lei Complementar 005/1994 – Instituiu o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
Maranhão*	Lei 5.405/1992 Instituiu o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Maranhão, dispõe também sobre Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA (regulamentado pelo Decreto 13.494/1993). Posteriormente alterada pela Lei 6.272/1995	Gerência Adjunta de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Gama), vinculada à Gerência de Qualidade de Vida.
Tocantins	Lei 261/1991, Dispõe sobre a Política Ambiental do Estado	No primeiro momento ficou Fundação Natureza do Tocantins, atualmente está organizado na forma de Instituto Natureza do Tocantins - Naturantins
Rondônia*	Lei 547/1993, Estabelece a criação do Sistema Estadual de Desenvolvimento Ambiental (Sedar), instrumentos e medidas de proteção e melhoria da qualidade do meio ambiente.	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Ambiental - SEDAM
Roraima	Lei 007/1994, Instituiu o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado de Roraima	Criou-se o Departamento Estadual de Meio Ambiente (DEMA), vinculado à Secretaria de Planejamento, Indústria e Comércio. Atualmente, conta com a estrutura institucional da Fundação Estadual de Meio Ambiente, Ciências e Tecnologia – FEMACT, vinculada ainda à SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento.
Acre*	Lei 1.117/1994 - Dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente	Instituto do Meio Ambiente do Acre (IMAC), vinculado à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTMA
Mato Grosso	Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995 - Institui o Código Ambiental do Estado de Mato Grosso e estabeleceu as bases normativas para a Política Estadual do Meio Ambiente.	Criou-se inicialmente a Fundação Estadual do Meio Ambiente e foi alterado pelo Art. 6º pela LC 232/06 para Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA.

Fonte: Adaptado e atualizado de SARAYAGO, et al. (2004).

*Os Estados do Pará, Amazonas, Maranhão e Rondônia foram estruturados de forma semelhante ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), além dos sistemas foram instituídos também os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente nesses Estados. Roraima é um dos Estados pelo Brasil que não criou uma Secretaria própria e continua vinculada à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento, diferindo-se, portanto, dos demais Estados na Amazônia Legal que assumiram estrutura administrativa e institucional tal qual o SISNAMA propõe.

Esquema 3- Estrutura do SISNAMA

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2010).

Outro marco legal importante para pensarmos a evolução da Gestão Ambiental no Brasil e seu processo de descentralização é a formulação da Agenda 21 pelos Estados e Municípios. Tal documento foi apresentado durante a ECO-92, Conferência convocada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), onde os países deliberaram, ainda em 1989, sobre a realização de uma Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

A Agenda 21 é assim denominada por se tratar de uma agenda de prioridades, metas e objetivos a serem alcançados como forma de se preparar para o século XXI, que estava próximo à época. As demandas que entraram nesta agenda refletem demandas mundiais e exige uma comunicação inter-sistêmica, compromisso político, cooperação, responsabilidade, planejamento e estratégia por parte dos países signatários e, abrange não apenas organizações governamentais, organizações não-governamentais, mas toda a sociedade civil organizada foi estimulada a participar, considerando a natureza participativa que o documento assim se apresentou à sociedade mundial.

A Agenda 21 tem a pretensão de ser um importante instrumento de planejamento, sob a concepção e a promessa de encaminhar um *novo* modelo de desenvolvimento, não mais pautado em aspectos estritamente econômicos e sociais, mas ampliando, ao menos no discurso, os aspectos democráticos, participativos e ambientais do desenvolvimento.

A Agenda 21 é dinâmica e reúne vários programas, mas suas prioridades vêm se modificando desde sua concepção como forma de se adequar aos novos desafios, sem perder a observância aos princípios contidos na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

O Brasil como signatário dos acordos aprovados nesta conferência, criou a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional através de Decreto Presidencial em 26/02/1997. Comissão esta que se responsabilizou pela formulação da primeira Agenda 21 Nacional. A segunda edição da agenda já foi de responsabilidade de uma comissão similar à primeira, mas agora denominada Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira, também criada através de Decreto Presidencial em 03/02/2004. Tal comissão é presidida pelo Ministério do Meio Ambiente, seguindo pelo Ministério do Planejamento como vice-presidente e apresenta paridade entre governo e sociedade civil, contando com 34 membros.

Em todas as edições, o Brasil reafirma o compromisso assumido na Rio- 92 e referendado na Conferência de Joanesburgo em 2002. Inicialmente a Agenda 21 passou de ação a programa no Plano Plurianual 2004-2007 do Governo Federal, considerando a ampla

demanda de ações que requerem execução de médio e longo prazos. São muitas questões estratégicas como inclusão social para uma sociedade solidária; estratégia para a sustentabilidade urbana e rural; recursos naturais estratégicos, governança e ética para a promoção da sustentabilidade. Tais questões receberam certa garantia de efetividade quando passaram a constar no orçamento, recebendo recursos financeiros para sua implementação.

Os recursos financeiros, inclusive, foram objeto de discussão quando da criação da Agenda 21 global. Um fluxo substancial de recursos financeiros novos e adicionais foi determinado aos países em desenvolvimento, com o objetivo de cooperar com os custos necessários às ações que esses países deveriam empreender para combater os problemas ambientais mundiais, contribuindo assim para *acelerar* o novo modelo de desenvolvimento, agora sustentável. A criação de um fundo também seria necessário para financiar o fortalecimento da capacidade das instituições internacionais para a implementação da Agenda 21 que também exige recursos financeiros.

A Agenda 21 Brasileira tenta refletir as demandas de todas as regiões do país. Para tanto, há o registro de encontros com o objetivo de consulta e participação pelo Brasil. Entre os quais se destacam: Relatório Rio-92, Projeto Áridas, Agenda Positiva da Amazônia e Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia. No entanto, tal instrumento não está isento de conflitos, impasses. Há conflitos de interesse, principalmente quando em sua concepção está intrínseco um novo modelo de desenvolvimento que requer grandes negociações entre os atores envolvidos.

O resultado da última edição da Agenda 21 estabeleceu as seguintes prioridades de ação:

Quadro 3- Plataforma de prioridades da Agenda 21 Brasileira

1.A economia da poupança na sociedade do conhecimento	2. Inclusão social para uma sociedade solidária	3.Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural	4.Recursos naturais estratégicos: água, biodiversidade e florestas	5.Governança e ética para a promoção da sustentabilidade
Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício	Educação permanente para o trabalho e a vida	Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana	Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas	Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local*
Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas	Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS	Desenvolvimento sustentável do Brasil rural	Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade	Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos
Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional	Inclusão social e distribuição de renda	Promoção da agricultura sustentável	_____	Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável
Energia renovável e a biomassa	Universalizar o saneamento ambiental protegendo o ambiente e a saúde	Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável *	_____	Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação
Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável	_____	Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável	_____	Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade

Fonte: BRASIL (2004).

*Destacamos os objetivos que dizem respeito diretamente à discussão deste trabalho. Tais objetivos são também marcos legais para o processo de descentralização da gestão ambiental não apenas no Pará, mas nos demais Estados no Brasil.

Observa-se que este instrumento traz como prioridade o processo de descentralização como um mecanismo que promove maior participação, maior governança por parte dos entes locais.

É nesse sentido que a formulação das Agendas Locais foram cobradas. Elas deveriam compor a Agenda Brasileira com intuito de tornar as demandas nacionais reflexo das locais. Esse “novo” modelo de desenvolvimento trouxe para o Brasil a possibilidade de reatar as pazes com o planejamento. Este já desacreditado pelas experiências nas décadas de 60, 70 e até meados dos anos 80. A Agenda 21 Brasileira propunha basear-se em planos de desenvolvimento regional em parceria com as agências de desenvolvimento regionais, mas não partem de macrorregiões e sim das micro e mesorregiões.

Nesse sentido, os Estados da região norte criaram suas Agendas 21 Estaduais e, conseqüentemente os municípios também buscaram desenvolver suas Agendas Locais. O Pará estabeleceu várias ações para implementar a Agenda 21 Estadual, entre elas instituiu o Plano Estadual Ambiental e o Plano de Gestão Ambiental Integrado que visava atender principalmente às prioridades desta Agenda. E foi nesse sentido que discorreremos acerca da agenda 21, como um instrumento que viabilizou ainda mais o processo de descentralização da gestão ambiental para os Estados e Municípios.

4.1.1 Licenciamento Ambiental Federal

O avançar do processo de descentralização tem seu efeito mais prático e visível no tocante ao instrumento de licenciamento ambiental que apesar da previsão desde 1981, com a Política Nacional, que os estados e municípios teriam competência para realizá-lo, apenas em 1997, com a regulamentação da resolução do CONAMA n.237 de 1997 que de fato os convênios poderiam ser firmados entre os entes federados.

O IBAMA, principal órgão federal encarregado pelo licenciamento ambiental tem sede em Brasília e conta com gerências espalhadas em todos os estados. A Diretoria do Licenciamento Ambiental (DILIC) tem núcleos em cada estado. Entretanto, não há qualquer autonomia por parte das subunidades, cujo controle de todos os processos está em Brasília. A DILIC possibilita aos empreendedores que façam abertura de processo, atualização de dados técnicos do empreendimento, solicitação de licença, envio de documentos e boletos de pagamento de taxas de licenciamento tudo de forma digital, *via internet*.

A DILIC está dividida em várias coordenadorias, sejam elas: Coordenação Geral de Infra-Estrutura de Energia Elétrica (CGENE) que inclui a Coordenação de Energia

Hidrelétrica e Transposições (COHID) e a Coordenação de Energia Elétrica, Nuclear e Dutos (COEND); *Coordenação Geral de Transporte, Mineração e Obras Civas (CGTMO)* que inclui a Coordenação de Transporte (COTRA) e a Coordenação de Mineração e Obras Civas (COMOC); Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG) que inclui a Coordenação de Exploração de Petróleo e Gás (COEXP) e a Coordenação de Produção de Petróleo e Gás – CPROD.

Esta estrutura foi isomorficamente copiada pela SEMA, no Pará, como veremos mais adiante. Tal estrutura demonstra quais os principais processos que o IBAMA atua, ou seja, sua atuação está principalmente, no licenciamento de grandes projetos de infra-estrutura e nas atividades do setor de energia, petróleo e gás.

As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei 6.938 de 1981 e nas resoluções CONAMA no. 001 de 1986 e na resolução no. 237 de 1997.

Entretanto, a falta de lei complementar, prevista no artigo 23 da Constituição Federal (1988) deixou e deixa indefinido de quem é a competência para licenciar e, portanto, a resolução CONAMA 237 de 1997 fica como referencia nesse sentido. Entretanto, esta resolução estabelece vários critérios para definir a competência e mais de um critério podem sub existir numa mesma situação, o que torna tal questão ainda mais confusa e controversa.

Os critérios podem ser geográficos, podem utilizar a abrangência do impacto, podem ser de domínio e mesmo de especificidade e segurança nacional. E, a resolução supramencionada faz uso de todos.

No artigo 4º desta resolução diz que é competência do IBAMA o licenciamento de empreendimentos e atividades no mar territorial ou na plataforma continental (critério geográfico). Depois, estabelece que o licenciamento de atividade cujos os impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais Estados (critério de abrangência do impacto) e, ainda, em unidades de conservação de domínio da união (critério de dominialidade), cabe também ao IBAMA licenciar as atividades que envolvam energia nuclear ou empreendimentos militares (critério de especificidade ou de segurança nacional) (TRENNEPOHL, C. ; TRENNEPOHL, T. 2008).

Parece simples, por exemplo, o licenciamento de uma base naval (segurança nacional), localizada no mar territorial (critério geográfico), com impacto sobre um bem da união (critério de dominialidade), cujos impactos não ficam restritos a um determinado Estado (abrangência do impacto), todas as particularidades não deixam duvidas quanto à competência do IBAMA para realizar o licenciamento.

Entretanto, os problemas começam a aparecer quando o caso concreto preenche uns requisitos de competência do IBAMA, outro de competência do estado, além de outro de competência do município. E como estabelecer uma hierarquia entre os critérios? No direito, recorre-se aos princípios que hierarquicamente estão acima das normas ordinárias. E neste caso, aplica-se o princípio da prevalência do interesse público e, assim o interesse da união está, filosoficamente, acima dos interesses dos estados e municípios.

Novamente parece fácil, mas tal controvérsia fica de fato mais difícil de ser dirimida com o processo de descentralização da gestão ambiental e à atribuição de competência aos Estados e Municípios. Isto é motivo de muitos embargos judiciais por disputa de competência.

O MMA na tentativa de diminuir esses impasses emitiu recentemente o Parecer nº 312, que discorre sobre a competência estadual e federal para o licenciamento e, tenta definir dentro dos critérios de abrangência do impacto será o mais observado no conflito de competência.

Este Parecer tornou-se necessário, considerando que o processo de descentralização da gestão ambiental acirrou ainda mais esses conflitos, visto que os Estados e os Municípios estão demandando cada dia mais suas atribuições. Conforme veremos a seguir, no processo de descentralização da gestão ambiental no estado do Pará.

4.2 POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL NO PARÁ

Os inúmeros planos de desenvolvimentos dos sucessivos governos durante o século XX não puderam reverter o quadro que se apresenta atualmente. Segundo o IBGE, o Pará apresenta sérios problemas no que tange aos serviços básicos de saúde, saneamento e educação, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 - Diagnóstico do Saneamento no Pará (2010)

Tipo de Manejo	Unidades Municipais
coleta seletiva - Todo o município	0
coleta seletiva - Toda a área urbana da sede municipal	6
coleta seletiva - Exclusivamente alguns bairros da área urbana da sede municipal	2
coleta seletiva - Bairros selecionados	2
lançamento do efluente - Cursos d'água permanentes	106
lançamento do efluente - Cursos d'água intermitentes	17
lançamento do efluente – Mar	5
lançamento do efluente – Lagoas	9
Sistema de Abastecimento de água	1
Esgotamento sanitário – Todo o município	0

Manejo de águas pluviais	1
Manejo de resíduos sólidos	0
Plano diretor de manejo de águas pluviais	4
Plano diretor de desenvolvimento urbano	19
Plano diretor de recursos hídricos	1
Plano diretor integrado de saneamento básico	3

Fonte: IBGE (2010).

Os números denunciam a flagrante precariedade socioambiental do Pará que conta com 143 municípios e pouca infra-estrutura para realizar o manejo de serviços básicos de saneamento, cujos resultados relacionam-se diretamente com a qualidade de vida e com a proteção ao meio ambiente que fica exposto à contaminação seja pela falta de manejo dos resíduos sólidos ou dos efluentes.

A evolução política e institucional da “pasta ambiental” no Estado passou por um caminho semelhante ao que o município de Belém vivenciou. A atual SEMA começou como um departamento dentro de outra secretaria, neste caso a Secretaria de Saúde Pública que antes abrangia saúde e meio ambiente. Houve uma reestruturação da Secretaria de Estado de Saúde Pública (SESPA), através do Decreto nº 10.068, de 27 de abril de 1977, com a criação do Departamento de Ações Básicas e Complementares (DABC), tendo como uma de suas competências, desenvolver as ações de controle do meio ambiente no Estado, através da Coordenação de Ecologia Humana e Saúde Ambiental (CEHSA) (Entrevista João Henrique da Silva Filho).

Em 13 de maio de 1983, pelo Decreto nº 2.231, a SESPA foi novamente reestruturada, sendo o Indústria e Comércio de Conexões (DABC) transformado em Departamento de Ações Básicas (DAB) e através da Portaria nº 409, de 13 de setembro de 1993, a CEHSA foi extinta, criando-se as Divisões de Saneamento e de Ecologia, sendo esta última, com a competência de executar as ações relativas à proteção do meio ambiente no Estado.

Ressalte-se que em 10 de maio de 1988, através da Lei nº 5.440 foi criado o Instituto Estadual de Florestas do Pará (IEF), com a finalidade realizar a política florestal do Estado do Pará, mas este nunca foi implantado.

Em 1988, é criado através da lei no. 5.457/1988 a Secretaria Estadual de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM). Entretanto, sua criação, neste momento, não implicou na imediata execução de sua competência. Antes da implantação da referida secretaria, em face da existência de problemas ambientais significativos que o Estado vinha enfrentando, foi criado em caráter provisório na estrutura organizacional da SESPA, em 16 de maio de 1989, através do Decreto nº 6.078, o Departamento de Meio Ambiente (DMA), com

a competência de planejar, coordenar, executar e avaliar ações de educação ambiental, ecotoxicologia, análises e medições ambientais.

Somente em 09 de agosto de 1991, com a nomeação e posse do primeiro secretário, a SECTAM de fato implantada e a partir de 1993, com a reorganização e criação de cargos através da Lei N°5.752, de 26 de julho de 1993, é que a SECTAM passou a ter organograma definido e funcionar como Secretaria.

A Lei de criação da SECTAM já previa em seu artigo 10º a criação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) que foi regulado dois anos depois pela lei no. 5.610/1990. Outra norma importante foi a Política Estadual de Meio Ambiente, instituída através da lei no. 5.887/1995.

Até a criação da Política Estadual de Meio Ambiente, o Pará ainda não apresentava forma semelhante à prescrita pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). A Lei no. 5.887/1995 não instituiu apenas a política, como também criou o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) que sistematizou a “pasta ambiental”, constituindo-se pelo COEMA, pela SECTAM, este último órgão executor da política estadual; além de órgão, entidades ou fundações estaduais que também atuam no planejamento e execução de programas, projetos e plano ambientais; E, os órgãos locais, os organismos ou entidades municipais responsáveis pela gestão ambiental nas suas respectivas jurisdições.

A criação do SISEMA é contemporânea a criação do órgão ambiental municipal em Belém, conforme veremos no capítulo seguinte. Isto não é fruto do acaso e sim de mudanças políticas e institucionais que acontecem em todas as esferas de poder.

Em 1996, o Estado do Pará lança o seu Plano Estadual de Meio Ambiente com o compromisso de enfrentar seu principal desafio, o desmatamento. A diretriz básica traz o slogan de “Desenvolver sem Devastar” e as linhas de ação estão voltadas para uma “gestão ambiental integrada, descentralizada e participativa” (PARÁ, 1996, p.3). Este plano é considerado a primeira iniciativa de planejamento ambiental integrado no Estado, submetido e aprovado junto ao COEMA.

Este plano destaca as dificuldades em realizar a gestão ambiental de um estado como dimensões territoriais como o Pará e com uma diversidade de recursos naturais que requerem discussões inter setoriais, mas de forma integrada.

No ano de 2007, através da Lei Estadual nº 7.026, de 30/07/2007, a SECTAM, criada pela Lei nº 5.457, de 11 de maio de 1988 e reorganizada pela Lei nº 5.752, de 26 de julho de 1993, passa a denominar-se Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, tendo por finalidade planejar, coordenar, supervisionar, executar e controlar as atividades setoriais, que

visem à proteção, conservação e melhoria do meio-ambiente, através da execução das políticas estaduais do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos.

4.2.1 O Processo de Descentralização da Gestão Ambiental no Estado do Pará.

A Gestão Ambiental Descentralizada e Integrada vem sendo desenvolvida e implantada com base na Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal e na Política Estadual do Meio Ambiente, nas quais o objetivo expresso é de conciliar as duas grandes dimensões do Desenvolvimento Sustentável, dentro da visão do Estado: Crescimento Econômico e Preservação Ambiental.

A principal justificativa de implantação deste modelo está associada aos princípios vistos no primeiro capítulo deste trabalho, onde a reforma do Estado pressupõe eficiência e eficácia à administração pública. Neste caso, em especial, a política de meio ambiente, há a prevalência de tornar eficaz e eficiente as varias formas racionais de uso dos Recursos Naturais disponíveis. Neste sentido, o modo de intervenção do Poder Público na implementação das Políticas de Desenvolvimento, passam a assumir medidas e procedimentos de fortalecimento dos mecanismos de Gestão Ambiental, de modo a conferir (novamente) mais eficácia ao licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental desses recursos.

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) iniciou o Processo de Desconcentração da Gestão Ambiental no Pará, com a implementação de Unidades Regionalizadas para apoiar o processo de Descentralização da Gestão Ambiental e protocolar todas as solicitações de serviços a cargo do Órgão, com ênfase no licenciamento, denúncias, declarações, certidões e outras demandas, e, em especial, prestar informações e orientações relativas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) – PA.

Para tanto, tal processo deve estar em conformidade com o Plano Plurianual do Governo (PPA), cujas ações foram previstas e agrupadas sob a ótica do “Planejamento Territorial Participativo (PTP)” que à principio define uma ação voltada para Gestão Ambiental Integrada, Descentralizada, Desconcentrada e Participativa.

As Unidades Regionalizadas serão implantadas em municípios pólos, objetivando a Gestão Ambiental na Região de Integração, a qual pertencer o município:

Município de Belém (Região de Integração Metropolitana); Município de Marabá (Região de Integração Carajás); Santarém (Região de Integração do Baixo Amazonas); Altamira (Região de Integração do Xingu); Breves e Soure (Região de

Integração do Marajó); Redenção (Região de Integração do Araguaia); Paragominas (Região de Integração do Rio Capim); Bragança (Região de Integração do Rio Caetés) e Itaituba (Região de Integração do Tapajós).

As Unidades Regionalizadas sediadas nos municípios de Marabá e Santarém já se encontram em funcionamento nas instalações dos Centros de Integração Regionais de Governo (CIRs) das Regiões de Carajás e do Baixo Amazonas. E a Unidade Regionalizada de Altamira se encontra em fase de implantação e, inicialmente, deverá atender nas instalações da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará (EMATER).

A regionalização como instrumento de planejamento foi assim adotado com a justificativa pelo Governo do Estado de definir espaços de planejamento que possam se integrar com o intuito de diminuir as desigualdades regionais, considerando as semelhanças no processo de ocupação, seja em seu aspecto social, físico e/ou econômico. Foi assim instituída pelo Decreto nº 1.066, de 19 de junho de 2008 e denomina-se “Regiões de Integração”, sendo composta por doze Regiões.

Além do processo de descentralização regionalizado, há um movimento que alcança a escala local, onde o Governo do Estado, através da SEMA, vem apoiando a implementação de Sistemas Municipais de Meio Ambiente (SISEMA's), para que os municípios paraenses possam assumir a gestão ambiental de atividades de impacto local, dando apoio técnico, objetivando preparar o ente municipal para o processo de Descentralização/Compartilhamento da Gestão Ambiental.

No processo de Descentralização no nível do Estado e Município, destacam-se os seguintes objetivos:

- ✓ Avaliar o aspecto legal relativo às competências, a nível estadual e municipal, na execução da Gestão Ambiental Descentralizada;
- ✓ Definir ações de descentralização e/ou interiorização da Política Ambiental no Pará, constituindo parcerias com os municípios, através das prefeituras locais;
- ✓ Assessorar o Poder Público Municipal e fortalecer institucionalmente as Unidades Administrativas responsáveis pela Gestão Ambiental Municipal, possibilitando o desenvolvimento de ações ambientais;
- ✓ Estimular à criação e consolidação de canais de interlocução entre o Poder Público e a Sociedade Civil, visando uma ação compartilhada no trato dos problemas ambientais, especialmente em áreas críticas;
- ✓ Orientar o processo de Gestão Ambiental Municipal, quanto ao Arcabouço Legal, Criação e/ou Implementação de Unidades Administrativas, Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CONDEMA's e outros;
- ✓ Promover e/ou apoiar a Capacitação e Formação em Gestão Ambiental de Servidores Públicos Municipais;
- ✓ Garantir a manutenção das atividades, compartilhadas ou delegadas aos municípios.
- ✓ Monitorar com o auxílio do geoprocessamento e sensoriamento remoto, o detalhamento do grau de desmatamento do Estado e uso atual do solo,

visando direcionar as Políticas Ambientais e o Desenvolvimento Econômico dos Municípios. (PARÁ, COEMA, Resolução n. 079).

Os municípios que já possuem capacidade instalada e cumprem com os dispositivos legais e atendem os requisitos estabelecidos pela Resolução CONAMA nº 237/97, Resolução COEMA nº 079/2009 e Lei Estadual nº 7.389/2010, ou seja, comprovam:

1. Ter implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente;
2. Ter implantado e em funcionamento Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;
3. Possuir nos quadros do órgão municipal do meio ambiente, ou a disposição do mesmo, profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, exigindo o devido Registro no Conselho de Classe;
4. Possuir servidores municipais com competência e habilidade para exercício da fiscalização ambiental;
5. Possuir legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;
6. Possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes;
7. Possuir Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.

Esses, municípios, mediante apresentação de documentação comprobatória, são Habilitados para o exercício da gestão ambiental municipal. Atualmente, 20 (vinte) municípios exercem a gestão ambiental plena, em atividades de impacto local, são eles: Altamira, Augusto Corrêa, Breu Branco, Cametá, Capanema, Curionópolis, Eldorado do Carajás, Goianésia do Pará, Jacundá, Monte Alegre, Óbidos, Ourilândia do Norte, Paragominas, Redenção, Santa Maria das Barreiras, São Félix do Xingu, Tailândia, Tomé-Açu, Tucumã e Xinguara.

O Processo de Descentralização da Gestão Ambiental no Pará, entre Estado e Municípios, vem no discurso do Estado contribuindo de forma significativa, para a eficácia da Gestão Ambiental e o Uso Sustentável dos Recursos Naturais.

Todas as ações aqui expostas estão relacionadas com as várias recomendações e ações propostas aos municípios que firmaram o compromisso em desenvolver suas Agendas 21 Locais, sejam elas:

Definir, inclusive inserindo no PPA, que os órgãos de governo devem dar prioridade ao financiamento de ações municipais que constem da Agenda 21 local, por meio de planos estratégicos e processos participativos locais, microrregionais ou mesorregionais.

Incentivar a realização da Agenda 21 Local em parceria governo/sociedade, com o objetivo de definir um plano estratégico e participativo envolvendo ações no plano

econômico, social e ambiental para o desenvolvimento das pequenas, médias e grandes cidades brasileiras.

Elaborar indicadores de desenvolvimento sustentável adotando os princípios e estratégias contidos na Agenda 21 Brasileira.

Realizar o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de apoio à definição de um plano de desenvolvimento local integrado.

Estimular parcerias intermunicipais e de consórcios para solução de problemas comuns e otimização de recursos humanos e financeiros.

Promover o fortalecimento de cadeias produtivas locais, como meio de fortalecer a economia sustentável dos pequenos e médios municípios.

Definir a vocação produtiva da cidade em harmonia com sua identidade cultural e ambiental como forma de planejar oportunidades de ampliação de emprego e renda, bem como construir o espaço social de integração e convivência de trabalho e lazer. (BRASIL, 2004, p75)

Verifica-se que vários instrumentos legais nacionais estão diretamente relacionados com as determinações regionais, estaduais e locais. Neste sentido, questionamos que processo de tomada de decisão é esta onde os modelos chegam nas demais esferas de poder já prontos? Que (Des)centralização é essa onde o poder central define todas as principais mudanças e tudo deve ter a mesma forma, ou seja, na Amazônia ou no Nordeste, a forma política e institucional está prevista e prescrita pelo Ministério de Meio Ambiente. Desta maneira, como garantir o desenvolvimento socioambiental, a diminuição das desigualdades regionais se não há de fato a tomada de decisão pelos atores diretamente envolvidos?

4.3 POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE BELÉM

A política e gestão ambiental no município de Belém apresenta registro desde o início do século XX, entretanto de forma não sistematizada e ideologicamente diferente da concebida nos dias atuais.

Vários órgãos públicos, Secretarias foram criadas demandadas pelo processo de modernização que passava a cidade, cujo histórico encontra-se nos apêndices deste trabalho. Entretanto, nosso recorte temporal se faz da década de 1980 até 2010.

Belém hoje, como na década de 1980, apresenta “centro urbano adensado, ocupado pelas populações de média e alta renda, contrasta com uma periferia dispersa, ocupada pelas populações empobrecidas” (IPEA, 2001, p.35).

Verifica-se um processo de reestruturação e reordenamento do espaço urbano em Belém em meados da década de 1990 até meados dos anos 2005, tanto em nível Estadual, quanto Municipal. Neste período, houve um processo de revitalização de prédios localizados

dentro da área que compreende ao núcleo inicial de colonização e fundação da cidade. Com atribuição de novas funcionalidades aos prédios coloniais e da época da Belle époque, como também a abertura de “janelas para o rio”, que consistiram na desapropriação de imóveis que ilegalmente ocupavam e ainda ocupam a orla de Belém.

Belém convive com uma acelerada verticalização urbana, forte segregação sócio-espacial, meios de transporte inadequados e caóticos, alta especulação imobiliária, ocupação das áreas de baixada (sujeitas a alagamento) sem saneamento básico e esgoto, vazios urbanos (IBGE, 2010). Mas não foram apenas mudanças na organização do espaço que se efetivaram nos últimos anos em Belém. O Brasil como um todo desde a promulgação da Constituição de 1988, particularmente a Amazônia e o Pará, passam por profundas mudanças na organização política, administrativa, econômica e de gestão do território.

Belém, até início da década de 1980, contava com apenas duas Secretarias responsáveis pelas competências relativas à gestão urbana, ambiental, arquitetônica, sanitária e mesmo econômica da cidade. Eram elas: a Secretaria de Serviços Urbanos (SESUR) e a Secretaria Municipal de Obras (SMOB).

A SESUR concentrava a administração de praças e áreas verdes, cemitérios, paisagismo, feiras e mercados, coleta e disposição final dos resíduos sólidos de toda a cidade. Esta Secretaria seria a “forçosa” continuação do que foi incipientemente criado por Antônio Lemos no início do século XX. E que neste momento, década 70/80 realiza o que posteriormente irá chamar-se de gestão ambiental.

Destaque-se o Departamento de Paisagismo (DEPA) que se subdividia na gestão de áreas verdes da cidade, entre elas, o Bosque Rodrigues Alves, destinado ao lazer e visitação da população; havia ainda a Granja Modelo que era destinada à produção de mudas e plantas usadas na cidade; E, por último, havia o Horto Municipal que era responsável pela arborização (poda e plantio) e paisagismo (manutenção e implantação de praças) também dentro dos limites do município de Belém.

A SMOB, por sua vez, era responsável pela administração, manutenção e implantação de estradas, rodagens, obras, demolições e reformas pela cidade.

No início da década de 1980, a SESUR deixou de existir e seus departamentos deram origem a duas novas Secretarias, à Secretaria de Saneamento (SESAN) e à Secretaria de Economia (SECON). A SMOB mudou de denominação e passou a chamar-se Secretaria de Urbanismo (SEURB). Desta maneira, os departamentos relacionados com as atividades de paisagismo, coleta e disposição final dos resíduos sólidos ficaram sob a responsabilidade da SESAN e os departamentos relativos à administração de Feiras e Mercados ficaram para a

SECON, a administração dos cemitérios ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Administração (SEMAD).

O DEPA passou a compor o quadro da recém criada SESAN, mas ficou lá por pouco tempo, quando por (in) compatibilidade de competência com a SESAN, esta secretaria e a SEURB resolvem trocar entre si seus respectivos departamentos, DEPA e Departamento Municipal de Estradas e Rodagens (DMER).

Naquele momento, a SESAN entendeu ser mais “compatível” compor seu quadro com o DMER e passar o DEPA à SEURB .

Assim, o DEPA já dentro do quadro institucional da SEURB muda de denominação e passa a chamar-se DEMA. A partir deste momento, a gestão dos aspectos ambientais da cidade, em sentido estrito, mas já próximo ao sentido do que hoje compreendemos como gestão ambiental, passa à responsabilidade deste departamento.

Quadro 5 - Quadro Funcional da Administração Direta Municipal de Belém

Órgão/Secretaria	Cronologia	Estrutura
Bosque, Horto e Jardins Municipais.	1898 a 1903	• Horto Municipal • Serviço de Arborização • Bosque de Rodrigues Alves
Departamento Sanitário Municipal.	1901	• Polícia sanitária • Limpeza pública • Saúde pública • Serviço sanitário
Inspetoria de Arborização, Bosque, Horto e Jardins.	1950	• Inspetoria • Horto Municipal • Bosque Rodrigues Alves
SEMOB	1975	• Departamento de Máquinas • Departamento de Engenharia
SESUR	1975	• Departamento de Serviços Urbanos (Neste departamento há Divisão de Mercados e Feiras que fará parte da SECON – Secretaria Municipal de Economia, posteriormente criada. Bem como a Divisão de Cemitérios que parte da SEMAD – Secretaria Municipal de Administração) • Departamento de Saúde e Assistência (posteriormente será SESMA) • Departamento de Administração
SEMOB	1986	• Departamento de Administração • Departamento de Obras Cíveis • Departamento de Obras Viárias • Departamento de Apoio Operacional • Departamento de Edificações, parcelamento e uso do solo *As coordenadorias de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia e Transporte não faziam parte da SEMOB, eram assessorias de apoio ao Executivo.

SESMA	1986	• Departamento de Administração • Departamento de Unidade Básica de Saúde • Departamento de programas especiais • Departamento de Meio Ambiente • Departamento de Vigilância Sanitária • Hospital do Pronto Socorro Municipal
SESAN	1986	• Departamento de Administração • Departamento de Drenagem Urbana • Departamento de Resíduos Sólidos • Departamento de Saneamento Ambiental • Departamento de apoio operacional
SECON	1986	• Departamento de Administração • Departamento de apoio á produção • Departamento de comércio e publicidade em vias públicas • Departamento de Feiras, Mercados e Portos *Este último departamento fazia parte da antiga SESUR.
SEURB	1989	• Departamento de Administração • Departamento de Estudos e Projetos • Departamento de Obras Cíveis • Departamento de Fiscalização e Análise de projetos *O Departamento de Obras Viárias e o Departamento de Apoio Operacional da antiga SEMOB (extinta pela lei de criação da SEURB) passaram a integrar outra Secretaria, a SEMUT.

Fonte: pesquisa de campo junto à SEMAJ.

Paralelamente a esses rearranjos institucionais, acontecem mudanças, quebras de paradigmas, nascem novos conceitos e teorias que subsidiam e são subsidiadas por essas mudanças institucionais. O Brasil como um todo passa por essas mudanças. Assim, em 1995 há a necessidade da gestão ambiental não mais compor um departamento dentro da Secretaria, mas de constituir um órgão. É neste contexto que surge a Fundação Parques e Áreas Verdes de Belém (FUNVERDE) para administrar os parques e áreas verdes de Belém.

A gestão ambiental de Belém ainda não contava com um órgão específico, estava fragmentada. Os aspectos ambientais estavam divididos entre a gestão da SESAN, SEURBA, SEMAD e SECON. Em 1995, é criada a FUNVERDE onde se amplia as competências e atribuições do Departamento de Meio Ambiente que fazia parte da SEURB.

A criação da FUNVERDE (1995) significou um marco para a gestão e planejamento ambiental em Belém. Sua estrutura organizacional previa essa finalidade, prescrita no seu regimento, cuja aplicação até os dias atuais segue válido considerando que o regimento da SEMMA, posteriormente criada (2003), não foi aprovado pela Câmara Municipal.

E no ano seguinte à Agenda 21 Nacional (1997), foi publicada a Lei nº 7.875 de 1998 que instituiu o Programa Agenda 21 e o Fórum 21 em Belém. A criação desses instrumentos estabelece um marco ao planejamento sócio-econômico-ambiental participativo na cidade, assim qualificado pela sua natureza consultiva e deliberativa, formada por representantes do poder público municipal, estadual e sociedade civil organizada.

Verifica-se uma seqüência tão óbvia da sistematização em cadeia da gestão ambiental que percorre todas as esferas de poder como num grande movimento de repetição organizada dos instrumentos legais. Ao levantarmos o arcabouço legal municipal, verificamos que sofre correspondência nas escalas territoriais superiores, fica claro o isomorfismo normativo e coercitivo dentro do processo de descentralização da gestão ambiental, tanto em nível municipal, quanto estadual.

A gestão ambiental no município de Belém segue neste formato conduzido pela FUNVERDE até 2003, quando é criada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA). Tal fato também não é fruto do acaso e tem correspondência com marcos legais federais e estaduais.

Logo após a criação da FUNVERDE, em 1997 o CONAMA publica a resolução nº 237 que estabelece os vários critérios para determinar de quem é a competência de licenciar, fiscalizar e monitorar as atividades potencialmente poluidoras e em correspondência ao texto

constitucional, do qual não podia se opor, determina que o licenciamento ambiental de impacto local é competência do município.

Até a criação da FUNVERDE, Belém não apresentava um órgão ambiental de acordo com o que prescreve o SISNAMA. E a chegada desta resolução supramencionada, regulamenta a delegação de competência para realizar o licenciamento ambiental, nesse sentido, os municípios que ainda não se estruturavam de acordo com o sistema nacional correram para se adequar, Belém como vimos alhures já vinha nesse processo. Mas é com a criação da SEMMA que as três escalas tornam-se isomorficamente aptas à gestão.

4.3.1 O processo de descentralização da gestão ambiental em Belém

Havia uma demanda política, institucional, administrativa, econômica e legal crescente à descentralização que culmina em 2003 com a criação da SEMMA, através da Lei nº 8.233 de 31/01/2003.

Dentro do processo histórico que acompanhamos, a criação da Secretaria representa não apenas um espaço público maior para o aprimoramento das questões ambientais, mas representa um maior compromisso do Estado, neste caso em nível local, municipal. Considerando que passa a contar com volume orçamentário que concorre com as outras pastas dentro do governo, como saúde, educação, economia.

A Lei supramencionada não cria apenas a SEMMA, mas institui também o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) e o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONSEMMA), adequando-se ao modelo federal do MMA. Posteriormente, a Lei nº. 8.489, de 29 de dezembro de 2005, instituiu a Política e o Sistema de Meio Ambiente do Município de Belém que é constituído por um conjunto de órgãos integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal que tem por finalidade assegurar a conservação, proteção, preservação, recuperação e restauração do meio ambiente sob jurisdição do Município de Belém.

Tal medida cumpriu os últimos requisitos à efetivação da Gestão Ambiental compartilhada entre Governo do Estado e Belém. Em 2005, foi firmado o Termo de Descentralização nº 001/2005, publicado no Diário Oficial nº 30.459, de 16/06/2005 e seu respectivo Termo Aditivo nº 001/2006 publicado no D.O nº 30.822, de 13/12/2006, onde o Governo do Estado delega a competência ao município de Belém para executar a Gestão Ambiental e exercer o licenciamento ambiental das atividades de impacto local, constantes do Termo. Ressalte-se que esse processo de transferências de competências do Estado para o

Município não aconteceu com todos os municípios que compõem o Estado do Pará, neste primeiro momento.

De 2005 a 2009, O Termo de Descentralização foi o instrumento utilizado pelo Governo do Estado para efetivar a gestão ambiental descentralizada, encontra respaldado na Lei nº 6.938/81, na Resolução CONAMA nº 237/97 e na Lei Municipal nº 8.489/2005 em seu art. 50 que determina que “O Município de Belém poderá firmar convênio com o Estado do Pará ou com a União, quanto ao exercício de suas competências de gestão ambiental, no território sob sua jurisdição”.

Em 1998, alterações nos dispositivos constitucionais que resguardam a política urbana determinam que esta deva ser estruturada e implementada de forma conjunta entre os entes da federação brasileira (VICHÍ, 2007). O instrumento de convênio entre outros foi alçado ao status constitucional, por força da Emenda Constitucional nº19, que alterou o disposto no art. 241 da constituição, o qual passou a ter a seguinte redação:

A união, os estados e os municípios disciplinarão por meio de leis os consórcios públicos e os **convênios** de cooperação entre os entes federados, autorizando a **gestão associada** de serviços públicos, bem como a **transferência total ou parcial** de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (grifo nosso).

A Emenda Constitucional nº19 foi promulgada em 1998 e modifica o regime, princípios e normas da Administração Pública. Vislumbram-se aqui mais um dispositivo legal que fundamenta as mudanças político-institucionais que se sucederam. O conjunto dessas mudanças tratamos no início deste trabalho como reforma do Estado e na questão ambiental, somamos a Agenda 21, que em nível local foi instituída também em 1998 e se destaca pelo fortalecimento do processo de descentralização.

Tal medida implicou numa mudança bastante significativa para a Gestão Ambiental de Belém, considerando que as atividades potencialmente poluidoras passaram a ser licenciadas, monitoradas e fiscalizadas independente do porte do empreendimento, ou seja, desde um pequeno bar à uma indústria de refrigerante.

A partir de então, o Governo Municipal além de executar o licenciamento ambiental passou a desenvolver Programas que tinham como foco os principais problemas ambientais da cidade, entre eles: a construção do Mapa Acústico de Belém; a elaboração da Carta de Risco Ambiental e Sanitário; o Projeto Balneabilidade; o monitoramento do Índice de Fumaça; o Centro de Compostagem.

A construção do Mapa Acústico teve como objetivo traçar o perfil sonoro da região, possibilitando um gerenciamento dos problemas ocasionados pelos distúrbios causados pelo som no meio ambiente, influenciando o nível de qualidade de vida da população.

A elaboração da Carta de Risco Ambiental e Sanitário para o município consistiu na produção de documentos cartográficos, com o resultado do cruzamento e ponderação das diversas informações sistematizadas através do Sistema de Informações Geográficas (SIG) e organizadas em Banco de Dados Geográfico. O objetivo principal era fazer o levantamento cadastral dos empreendimentos com atividades potencialmente poluidoras e/ou degradadoras do meio ambiente.

O Projeto Balneabilidade do Município de Belém objetiva monitorar a qualidade da água das praias para verificar as condições de balneabilidade, tendo como referência análises bacteriológicas (E. Coli), pH e aspecto geral da praia. Criada pela Lei Municipal Nº 7891\98 – que dispõe do monitoramento das praias de Icoaraci, Outeiro e Mosqueiro.

O monitoramento do índice de opacidade da fumaça expelida por veículos movidos a diesel, também foi estabelecido como programa. O centro de compostagem do Aurá, localizado dentro do aterro sanitário de Belém também integra o plano de gestão ambiental como um programa de gerenciamento dos resíduos sólidos.

Todos esses programas foram e ainda são ações estratégicas para a consolidação da Política Municipal de Meio Ambiente que reúne princípios, objetivos, instrumentos de ação e diretrizes estabelecidos em um plano de gestão ambiental integrado a partir de planos setoriais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, gerenciamento de resíduos sólidos, uso e ocupação do solo urbano, transporte e do plano de proteção ambiental visando a estabelecer prioridades de atuação articuladas.

Mas o instrumento que vamos nos deter é o licenciamento ambiental, por considerarmos que os principais efeitos do processo de descentralização concentram-se neste instrumento.

O estabelecimento do licenciamento ambiental municipal é muito recente e vem sendo aplicado em Belém há cinco anos. Apesar de declarar o órgão estadual competente no Art.10 da Lei nº 6.938/1981, logo em seguida, no §1º do Art. 11 deste mesmo diploma legal, admite a possibilidade do licenciamento ambiental ser feito pelos municípios.

O mesmo ocorre em relação ao Decreto nº. 99.247/90. O §1º do art. 21 do referido decreto estabelece que “A fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pelo IBAMA, em caráter supletivo à atuação dos órgãos seccionais Estaduais e dos Órgãos Locais”.

Determina, ainda, a Resolução CONAMA nº 237/97 que prevê o Licenciamento Ambiental Municipal em seu art. 6º, conforme texto abaixo:

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. [...]

Entretanto, alguns autores como Fernandes (2010) discordam totalmente dos dispositivos normativos aqui citados e suscita, inclusive, a inconstitucionalidade dos artigos 5º e 6º da Resolução CONAMA nº 237/97. A controvérsia está fundamentada no que ele denomina de “Autonomia Ambiental Municipal” que consiste na prerrogativa intrínseca do Município em executar o licenciamento ambiental de todas as atividades potencialmente poluidoras independente de qualquer termo de descentralização ou delegação de competência por parte do Estado-membro.

A maioria das interpretações dos textos legais atribuem competência residual ao Município, ou seja, o que não for de competência da União e nem dos Estados-membros será dos municípios. Entretanto, quando o objeto é o meio ambiente a competência impõe-se privativamente dos municípios, considerando que o impacto ambiental é local, salvo exceções de impactos de escala regional que envolvam dois ou mais Estados-membros ou mesmo dois e/ou mais países.

Estamos tratando dessas divergências doutrinárias desde o início deste capítulo e não esgotaremos aqui os impasses relacionados à competência para executar o licenciamento ambiental. Fernandes (2010) destaca que a definição da competência depende muito do momento histórico e relaciona tal premissa com as questões ambientais e, portanto, faz a ressalva que tempos atrás tais questões não eram de interesse dos municípios, contudo, atualmente a incontestável degradação local do meio ambiente confirmou o “favoritismo” municipal em exercer a competência ambiental.

Este mesmo autor defende ainda que a Constituição Federal é taxativa quando elenca um rol de competências discriminando o exercício de cada ente da federação. Desta maneira, cada ente tem sua competência definida a partir do texto constitucional, não podendo delegar um para outro o que já está previamente estabelecido, salvo dispositivo permissivo dentro da própria Constituição (FERNANDES, 2010).

Logo, quando um Estado-membro delega a um Município competência de interesse local o faz sem nunca ter sido sua. E, em nada se confunde com subsidiariedade, posto que nem equivocadamente ela possa ser assim interpretada porque, como dito acima, a

interpretação elege residualidade e não subsidiariedade, como justificativa da transferência de competência do Estado-membro ao Município.

Caso o Município não tivesse condições de atuação nas questões ambientais de interesse local e o Estado-membro passasse a executar tal competência, poderíamos chamar de subsidiário.

Dado o exposto, Fernandes (2010) é enfático ao atribuir total inconstitucionalidade aos convênios de descentralização onde o Estado-membro delega competência ao município para executar o licenciamento ambiental:

Observo, desta forma, como sendo totalmente inconstitucionais os convênios, que os Estados-membros delegam aos Municípios brasileiros o exercício do licenciamento ambiental, como faz o Rio Grande do Sul com o Código Estadual do Meio Ambiente e o Rio de Janeiro, que atualmente busca promover, sem nenhuma base legal, a descentralização do licenciamento ambiental, uma vez que essa possibilidade de exercer esse instrumento ambiental tem por base o próprio sistema federativo, não podendo o Estado-membro delegar suas competências administrativas e muito menos se apropriar das competências de predominância local de forma permanente, pois penso que todo o exercício de competências locais exercidas por Estados-membros é provisório e tem por fundamento o princípio da subsidiariedade, até porque, em matéria ambiental, está-se tratando de um direito fundamental, no qual não se justifica a sua efetivação por falta de aparato financeiro e administrativo, devendo, de alguma forma, o ente mais próximo da coletividade abraçar essas competências temporariamente até que o ente constitucionalmente competente possa exercer de forma eficaz (FERNANDES, 2010, p.169-170)

Neste sentido, tais convênios causam flagrante violação à autonomia municipal e conseqüentemente também ao sistema federativo, visto que afetam o requisito da autoadministração, bem como demonstram certo controle administrativo do Estado-membro em relação à atuação administrativa de um ente autônomo e independente e de mesmo nível hierárquico federativo (FERNANDES, 2010). Considerando as várias exigências para que o município faça tal convênio, às quais Belém não escapou de cumpri-las ao firmar o Termo de Descentralização que lhe atribuiu a competência, que já era sua, de exercer o licenciamento ambiental no município.

Entre as exigências está a Política Municipal de Meio Ambiente, instituída como forma de cumprir, além de tudo, um dos critérios formais à descentralização. Assim, o Licenciamento e a Autorização são instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente e, portanto, auxiliam diretamente no processo de Gestão Ambiental da cidade, considerando além dos aspectos técnicos, ambientais e estratégicos, tais instrumentos são fontes de receita para o órgão executor e “arrecadador” da Gestão no Município, neste caso a Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

E assim, dentro da estrutura organizacional da SEMMA, o Departamento de Controle Ambiental consiste numa espécie de coração desta Secretaria, considerando que é a partir deste departamento que o Licenciamento Ambiental é aplicado. Ele é dividido em três divisões, sejam elas: Divisão de Monitoramento e Fiscalização (DMF); Divisão de Cadastro e Licenciamento (DCL); Divisão de Análise Laboratorial (DILAB).

O processo de descentralização foi decisivo para isso, haja vista que só após o Termo de Descentralização firmado é que o município foi autorizado a executar o licenciamento, entretanto como isso foi anterior à Resolução COEMA nº 079/2009, Belém não está habilitado à exercer a Gestão Ambiental Plena, está apenas “descentralizado”. Neste sentido o Governo do Estado está buscando adequar os municípios que firmaram tal compromisso antes de 2009.

Belém, conforme visto no capítulo anterior, executava a “pasta ambiental” a partir da FUNVERDE e a criação da SEMMA não foi acompanhada de concurso público para provimento dos cargos criados pela nova estrutura organizacional.

Verificamos que as mudanças político-institucionais foram mais do que conservadoras, elas favoreceram ainda mais as práticas clientelistas dentro da gestão pública municipal, neste caso, ambiental. E é nesse sentido que vamos apresentar os resultados da pesquisa empírica. Visualizando os efeitos práticos dessas mudanças diretamente no funcionamento, na execução do licenciamento ambiental, tanto em escala municipal (Belém – SEMMA), quanto em escala estadual (Pará – SEMA) e federal (IBAMA).

5 RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da pesquisa correspondem a análise dos dez processos de licenciamento ambiental disponibilizados pelo órgão ambiental estadual e municipal. O licenciamento ambiental foi o instrumento que escolhemos para analisar a estrutura e a capacidade técnica e administrativa desses órgãos. O órgão ambiental federal nos autorizou a realizar uma entrevista com um analista ambiental, cuja análise também segue no corpo do trabalho.

5.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO IBAMA

A pesquisa junto ao IBAMA não ocorreu como esperado, tínhamos a informação de que os núcleos de licenciamento ambiental dentro das superintendências estaduais realizavam o monitoramento dos processos, havia o pressuposto que para realizar esta ação os núcleos pudessem ter cópia dos processos. Entretanto, os núcleos operam o monitoramento dos processos apenas com parte dos documentos que compõem o processo.

Desta maneira, concentramos nossos esforços na pesquisa documental e confrontamos com a entrevista realizada, onde as perguntas foram elaboradas com o intuito de suprir informações que os processos de licenciamento nos dariam.

Durante entrevista, o analista ambiental nos informou que está disponível via internet o Sistema de Licenciamento Ambiental (SISLIC). Entretanto, na tentativa de acessar algum processo de licenciamento a primeira informação solicitada foi CPF ou CNPJ.

Os próprios analistas enfrentam dificuldades em acessar informações dos processos de licenciamento via internet, conforme expõe em entrevista na passagem abaixo:

Nós temos o SISLIC, inclusive, na verdade, qualquer pessoa pode acessar, a maior parte das informações é acessível a qualquer pessoa através da internet, só que o modo de visualização é o mesmo, só as informações é que são diferentes. Na verdade, **a gente não tem acesso a todo o processo**, porque o IBAMA não tem o sistema de geração eletrônica de documentos, eles não são gerados no sistema, todos os documentos são gerados no papel e os técnicos é que tem que colocar no sistema. **Então, existem eventualmente alguns processos que os técnicos não registraram no sistema. Então, isso é um problema** que a gente tem hoje, porque é pelo sistema que a gente tem acesso então se não está no sistema a gente tem que ligar pra lá. Mas eventualmente, a gente tem ligar e ir atrás das pessoas responsáveis. Mas existe o sistema. (grifo nosso).

O entrevistado fala da dificuldade que é para acessar ao processo no qual será feito o monitoramento, ou seja, os técnicos nas superintendências não realizam o monitoramento com o processo “em mãos”, analisam a partir de documentos *soltos* e *desconectados* do todo.

Entretanto, ao acessarmos o site do IBAMA a informação disponível diz que os processos de Licenciamento Ambiental serão abertos, *exclusivamente*, por meio do endereço eletrônico dos serviços *on line* (*atalho* – Serviços – Licenciamento Ambiental Federal). E, portanto, antes de iniciar o processo, o empreendedor deverá se inscrever no Cadastro Técnico Federal (CTF), que fornecerá uma senha ao empreendedor para acesso aos *Serviços on line*.

Após a realização deste cadastro o empreendedor deverá preencher um formulário padrão de solicitação de licença ambiental onde as primeiras informações do empreendimento a ser licenciado deverão ser preenchidas.

Iniciado o processo de licenciamento ambiental, será solicitado ao empreendedor para efeito de emissão da Licença Prévia (LP) - quando o empreendimento for de significativo impacto, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental-RIMA. Para os demais empreendimentos, são solicitados estudos mais simplificados.

Quando a solicitação for de Licença de Instalação (LI), o empreendedor deve apresentar o Plano Básico Ambiental (PBA) e para as solicitações de supressão vegetal é requerido que o empreendedor apresente o inventário florestal.

E para emissão de Licença de Operação (LO), o empreendedor deve apresentar um conjunto de relatórios descrevendo a implantação dos programas ambientais e medidas mitigadoras já devem estar previstas desde a solicitação de LP e LI.

Esse passo-a-passo é importante para identificarmos as semelhanças e diferenças entre o licenciamento ambiental executado pela esfera federal, estadual e municipal. Façamos a ressalva que a complexidade e a dimensão dos empreendimentos são diferentes e que a esfera federal concentra o licenciamento dos maiores e mais complexos empreendimentos.

E por isso, a diretoria de licenciamento ambiental federal tem o ônus de suportar dois grandes “problemas”. O primeiro diz respeito ao acoplamento estrutural entre os sistemas político, jurídico, econômico, social e ecológico que apesar de não ser exclusivo no licenciamento federal, é nesta esfera que visualizamos o maior prejuízo de comunicação entre esses sistemas, cujo sistema político e econômico se sobressaem de forma discrepante dos demais sistemas, inclusive subjugando os demais, tanto pelas fortes pressões políticas que envolvem, quanto pela dimensão econômica que o empreendimento representa.

Em entrevista, o analista ambiental descreve a forte interferência que o sistema político tem sobre a tomada de decisão dentro do IBAMA. Essa situação ficou, inclusive, bem evidente no processo de licenciamento da Usina Hidrelétrica de Belo Monte – UHE Belo Monte, onde a diretoria já mudou quatro vezes nesses últimos dois anos. Verifica-se que os

interesses políticos na emissão da licença, pelo menos nesse caso emblemático, são tão forte e se sobrepõem ao ponto da estrutura político-administrativa refletir esse arranjo institucional. E o sistema econômico também está presente neste jogo de interesses, ainda que de forma aparentemente implícita, ao primeiro olhar descuidado, mas obviamente marcante. Observa-se a fala do entrevistado:

[...] hoje a gente tem uma diretoria que quer fortalecer os núcleos de licenciamento ambiental. Então, a gente melhorou muito a relação com a diretoria, mas a gente tem esse problema dentro das diretoria **por causa das pressões políticas que existem e elas mudam com certa frequência.** (grifo nosso)

Então, por não ser objeto de pesquisa deste trabalho, vamos deixar apenas alguns questionamentos relacionados a este fato, sejam eles: as pressões políticas mudam com frequência as diretorias para terem maior controle sobre as decisões dentro do licenciamento? Com a mudança da diretoria há o favorecimento na emissão de licença que seja de acordo com os interesses políticos e econômicos?

E assim, mesmo com todos os embargos judiciais e as ações civis públicas oferecidas pelo Ministério Público Federal e Estadual com intuito de parar o processo de licenciamento ambiental, mesmo com todas as manifestações contra a construção da UHE Belo Monte, a licença de instalação foi emitida 01/06/2011, conforme declara o IBAMA em seu site.

Outro problema está relacionado ao grau de complexidade dos empreendimentos que certamente são maiores que nas demais esferas e, portanto, exigem maior capacidade técnica e administrativa por parte deste órgão.

Nesse sentido, o entrevistado faz alguns apontamentos importantes: há uma sobrecarga de trabalho porque são cerca de 15 processos por técnico, no entanto, esses processos são muito complexos; apesar dos técnicos terem formação técnica compatível para a avaliação dos processos, ainda assim persiste a carência de recursos humanos que auxiliem na demanda que tem o órgão. Ademais, os núcleos não são totalmente aproveitados, considerando que os técnicos lotados nas superintendências exercem, em tese, como o entrevistado mesmo coloca, apenas o monitoramento, cujo licenciamento é feito integralmente pelos técnicos da sede em Brasília.

Assim, como nas demais esferas identificamos durante a pesquisa documental nas legislações, resoluções, regulamentos e no próprio regimento interno do IBAMA, que o licenciamento ambiental assim como na SEMA e na SEMMA, é uma das diretorias/divisões/departamentos de acordo como denomina cada órgão, mais importante da estrutura organizacional.

No IBAMA, a DILIC está dividida em varias coordenadorias, sejam elas: Coordenação Geral de Infra-Estrutura de Energia Elétrica (CGENE) que é responsável por todos os processo referentes ao licenciamento ambiental de hidrelétricas, transposições, energia nuclear, dutos, etc.; Coordenação Geral de Transporte, Mineração e Obras Cíveis – (CGTMO) que é responsável pelo licenciamento de atividades relacionadas ao transporte, mineração e obras; Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG) que é responsável pelo licenciamento exploração de petróleo e gás.

Verifica-se, portanto, que há uma divisão entre as coordenadorias cuja compartimentação importa em concentrar não apenas os processos relacionados a uma mesma matéria, mas concentra também os técnicos cuja formação seja compatível com a avaliação do licenciamento destas atividades.

Tal informação também foi confirmada em entrevista quando o entrevistado responde quanto ao critério de distribuição dos processos:

Existe um critério na distribuição dos processos. Na verdade, é assim: todos os processos ou quase todos terão uma equipe multidisciplinar, onde terá um técnico responsável pelo meio físico, parte construtiva, alguém fica com a parte biótica, geralmente são dois porque geralmente é um biólogo e um engenheiro florestal e alguém da área social. Então, sempre vai ter, a regra geral é que tenham 3 ou 4 pessoas para trabalhar num empreendimento [...]

À priori, a capacidade técnica parece não oferecer dificuldades na avaliação dos processos. Entretanto, a maior queixa do entrevistado é o numero insuficiente de técnicos. Só o Estado do Pará apresenta cinco técnicos lotados na superintendência regional do IBAMA.

Ademais, só no Estado são 142 processos em andamento de licenciamento ambiental e considerando a dimensão territorial do Pará é quase impossível que o monitoramento seja feito por cinco técnicos. Considerando que esses técnicos lotados nos núcleos de licenciamento ambiental, nas superintendências não tem ingerência nenhuma sobre os processos, conforme a confirmação em entrevista:

nos temos uma estrutura centralizada em Brasília, o licenciamento ambiental federal no Brasil ocorre quase todo em Brasília, em parte o processo de licenciamento ambiental acontece dentro da superintendência, mas geralmente o que acontece é apenas o monitoramento do empreendimento que acontece dentro do Estado [...]o núcleo de licenciamento ambiental participa quando ele é chamado [...]

As informações nos levam a refletir que após a emissão da licença com condicionantes ou não, estas não são de fato monitoradas. Tal fato torna sem efeito os objetivos do licenciamento mesmo que este tenha seguido um rito criterioso, uma avaliação cuidadosa. O processo sem monitoramento não reduz os riscos de impacto, haja vista que as recomendações

ou condicionantes são para efeito de mitigação ou compensação, ambas prejudicadas sem monitoramento.

Outro aspecto importante é a parcialidade que o órgão ambiental federal novamente apresenta ao licenciar empreendimentos do próprio governo federal, cujo entrevistado equivocadamente justifica a centralização dos processos em Brasília sob o argumento de que isso oferece maior segurança sobre as informações. Entretanto, o processo de licenciamento ambiental é público e o bem maior protegido e direito fundamental de todo cidadão é o meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado. Essa parcialidade oferece, ao contrário, insegurança jurídica quanto a garantia desses direitos.

5.2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA SEMA

Os primeiros passos do licenciamento ambiental na esfera estadual é o cadastramento, o protocolo do pedido de licença junto com todas as informações técnicas do empreendimento. Posteriormente, o órgão ambiental examina a documentação apresentada e encaminha o processo ao Departamento de Licenciamento de Atividades Poluidoras (DILAP) que encaminha à gerência competente que, por sua vez, despacha a um técnico que procederá a vistoria *in loco* do empreendimento. Procedimento bem próximo do seguido pelo IBAMA.

Ao realizar a vistoria, a SEMA fará a solicitação de estudos específicos para cada caso, ou seja, o órgão ambiental pode solicitar: Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), Projeto de Engenharia Ambiental (PEA), Plano de Controle Ambiental (PCA), Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), Plano de Recuperação de Mata Ciliar (PRMC), entre outros.

Tais estudos estão relacionados a empreendimentos mais complexos. Assim, alguns empreendimentos podem apresentar documentos mais simplificados como: projetos, relatórios e pareceres emitidos pelo técnico responsável pelo empreendimento, acompanhado de Anotação Responsabilidade Técnica (ART).

Empreendimentos como padarias, marmoarias, lavanderias, marcenarias, recauchutagem de pneus, usinagem de metais o órgão ambiental exige PEA, por exemplo.

Após análise de todos os documentos solicitados, os técnicos da SEMA emitem parecer técnico favorável ou não à emissão da licença requerida. Segue para apreciação jurídica, onde há também a emissão de um parecer favorável ou não à emissão da licença. E por ultimo, o processo é despachado para o gabinete, onde o Secretário assinará a licença ou não a licença requerida. Assim, a licença pode ser emitida com ou sem condicionantes.

Entretanto, tal licença pode ser revista a qualquer tempo por ser ato precário da administração pública. O órgão ambiental pode aplicar auto de suspensão e interdição da atividade quando, por exemplo, sua implantação desrespeitar o projeto submetido ou as condicionantes determinadas, bem como apresentar qualquer irregularidade. Desta maneira, empreendedor terá que providenciar as alterações necessárias sob pena de embargos ou cassação de sua licença.

As taxas correspondentes ao licenciamento serão cobradas de acordo com o porte do empreendimento, potencial poluidor e o tipo de licença. No órgão estadual, essas taxas eram pagas ao final do processo, pouco antes da emissão da licença. Entretanto, o deferimento ou não da licença é o último passo do processo de licenciamento e o órgão ambiental ao cobrar as taxas ao final do processo suportava os custos quando a licença era indeferida porque o empreendedor só pagava quando sua licença era deferida. A partir disso, o órgão estabeleceu o pagamento no início do processo, independente ou não de parecer favorável à emissão da licença.

A SEMA estabeleceu que o empreendedor ao solicitar LP deve publicar um edital num jornal local de maior circulação e no diário oficial do Estado informando sobre o pedido de licença e esclarecendo se foi ou não determinada a apresentação de um EPIA. Este procedimento tem o intuito de dar transparência ao processo. E caso, o órgão solicite o EPIA, o empreendedor deverá elaborar um RIMA e ambos estarão disponibilizados a qualquer pessoa antes e depois das audiências públicas.

O empreendedor requerente da licença deve comunicar posteriormente, também via jornal e diário oficial, se houve ou não a concessão da licença ou da renovação da licença, de acordo com o pedido feito.

E caso as solicitações não sejam atendidas, a Instrução Normativa nº 03/2006 e a Portaria nº 424/2011, autorizam o indeferimento e arquivamento do pedido de licença quando o processo fique sem movimentação por parte de pendências do empreendedor por mais de 365 dias, podendo o empreendedor recorrer em 10 dias após a ciência do despacho que determine tais procedimentos. Tal medida é recente e bem oportuna dada a análise dos processos de licenciamento, cujas pendências procrastinam o processo de licenciamento em quase três anos de transcurso, o que efetivamente torna sem efeito o instrumento.

Foram analisados dez processos de licenciamento já encerrados e, conseqüentemente, arquivados. Identificamos vários aspectos relevantes a análise do desempenho, da eficácia e da eficiência que a aplicação do licenciamento ambiental apresenta no órgão ambiental estadual.

A primeira grande observação é quanto ao tempo total do processo que extrapola muito o razoável para execução de todas as etapas do licenciamento. Processos que duram quase três anos de avaliação de empreendimentos como um posto de gasolina. Enquanto, o órgão ambiental federal leva o mesmo tempo para licenciar uma rodovia. Tal paralelo pode ser pouco criterioso, considerando que não tivemos acesso aos processos de licenciamentos federais.

Tentamos propositalmente fazer tal paralelo entre o estado e o município. Assim, escolhemos algumas atividades que tivessem correspondência em nível municipal. E, de fato, o tempo é discrepante, apesar de também prejudicada, à primeira vista, qualquer comparação entre os órgãos ambientais estadual e municipal, cuja capacidade técnica diferenciado entre ambos impossibilite uma comparação real.

Outro aspecto importante que observamos trata-se da apreciação do processo de licenciamento por apenas um técnico, salvo os casos mais complexos em que uma equipe faz a apreciação.

Elaboramos uma tabela de acordo com as informações que foram observadas e retiradas dos dez processos analisados.

A primeira informação diz respeito a atividade requerente da licença ambiental, tal informação é importante para entendermos e relacionarmos ao grau de impacto que essa atividade pode oferecer ao meio ambiente, entretanto, esta informação fica incompleta sem sabermos o porte do empreendimento (tamanho) e sem sabermos o potencial de poluição auferido, quantificado ou estimado para a atividade (potencial poluidor).

A informação quanto ao pedido feito junto ao órgão é para entendermos melhor o procedimento de cada tipo de licença, bem como as exigências de cada fase do licenciamento.

A formação técnica dos responsáveis pelos estudos ou pelos documentos técnicos do empreendimento é confrontada com a formação técnica dos analistas que apreciam os processos de licenciamento pelo órgão ambiental. Esse confronto é importante para avaliarmos a capacidade técnica de análise dos processos de licenciamento ambiental que a SEMA, neste caso, tem para oferecer.

O tempo total do processo e o detalhamento do andamento processual são informações importantes para avaliarmos a capacidade administrativa que o órgão ambiental apresenta.

O valor da licença nos dá a dimensão e a importância econômica que o licenciamento ambiental representa dentro da gestão ambiental e da política ambiental enquanto instrumento que gera receita para a administração pública, ainda que parte desse valor seja destinado ao

Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA). Para efeito de consulta, segue em anexo (ANEXO C) a tabela de taxas do licenciamento ambiental.

Segue abaixo matriz analítica dos processos de licenciamento ambiental estadual.

Quadro 6 - Processos de licenciamento ambiental da SEMA

n.	Atividade	Requerimento	Porte/potencial poluidor do empreendimento	Formação técnica do elaborador do Estudo Ambiental	Formação dos responsáveis pelo parecer técnico da SEMA	Andamento processual	Tempo total do processo (meses)	Observações	Valor da Licença
1	Comércio varejista de combustíveis e derivados de petróleo	Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte B, Potencial Poluidor III	Empreendedor não apresentou os documentos solicitados	Técnico 1: Ciências Ambientais (contrato)	1) Protocolo: 24/09/2008; 2) Emissão da Guia de recolhimento da licença: 24/09/2008; 3) Despachado à GECAT 24/09/2008; 4) Despachado à GECOS 26/09/2008; 5) Despachado ao técnico 03/11/2008; 6) Relatório técnico 14/06/2010; 7) Notificação ao empreendedor solicitando documentos 05/01/2009; 8) O empreendedor recebeu a notificação no dia da vistoria técnica 21/05/2010; 9) O empreendedor não apresentou os documentos. Parecer de indeferimento 25/10/2010; 10) Pedido de arquivamento 13/04/2011;	31 meses	O pagamento da licença é feito no início do processo, independente se houver deferimento ou indeferimento. Não há um escritório da SEMA no interior ou por região, logo o técnico encontra-se na sede em Belém e viaja para realizar as vistorias técnicas o que torna o processo ainda mais moroso.	R\$ 674,58

2	Projeto Siderúrgico de Marabá – Fase III	Licença Ambiental Prévia – LAP	Porte F, Potencial Poluidor III	EIA/RIMA apresentado por uma empresa e assinado por 36 técnicos: 10 Biólogos; 2 Eng. Sanitarista; 2 Sociólogos; 1 Eng. Florestal; 3 Geólogos; 1 Eng. Químico; 2 Eng. Metalúrgicos; 1 Eng. de Minas; 1 Arqueólogo; 1 Geógrafo; 1 Economista; 1 Arquiteto;	O EIA/RIMA foi analisado por 14 técnicos, dos quais 3 são efetivos; 1 estatutário; 10 contratados; 2 Sociólogos; 2 Biólogos; 2 Eng. Químicos; 1 Químico Industrial; 2 Eng. Ambientais; 2 Geólogos; 1 Eng. Civil; 1 Eng. Sanitarista; 1 Eng. Florestal;	1) Protocolo 16/10/2009; 2) Processo encaminhado à GEIND 19/10/2009; 3) Encaminhado à equipe técnica para análise 19/10/2009; 4) Protocolado EIA/RIMA 28/10/2009; 5) EIA/RIMA encaminhado à GEIND 30/10/2009; 6) Encaminhado ofício ao IBAMA com pedido de colaboração técnica para elaboração de termo de referencia ao empreendimento 01/09/2009; 7) Resposta do IBAMA com sugestões técnicas ao termo de referencia 29/10/2009; 8) Publicado no diário oficial do Estado comunicação ao empreendedor para solicitar audiência pública em 45 dias 10/11/2009; 9) Edital de convocação para audiência pública 23/11/2009; 10) Realização da audiência pública 07/01/2010; 11) Submissão à câmara técnica do COEMA com resolução favorável à LAP (Resolução n.83) 22/03/2010; 12) Licença Expedida em 30/03/2010 válida até 29/03/2013;	5 meses	Observa-se que o pedido de cooperação técnica feito ao IBAMA foi anterior ao protocolo do pedido de licença pelo empreendedor o que demonstra que houve uma comunicação prévia entre o órgão ambiental e o empreendedor; O processo é bastante complexo, volumoso e foi analisado em tempo muito hábil em relação aos demais processos de licenciamento analisados, o que demonstra o interesse público em licenciar tal empreendimento. Não encontramos a guia de recolhimento do valor da licença emitida e ao questionarmos sobre a ausência do documento nos altos do processo não houve resposta satisfatória nem informação quanto ao valor da mesma. A licença foi emitida com 8 recomendações e 10 condicionantes.	R\$? Não há informação no processo
---	--	--------------------------------	---------------------------------	--	---	---	---------	---	--

3	Usina móvel de asfalto	Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte B, Potencial Poluidor II	Empreendedor apresentou Projeto de Engenharia Ambiental – PEA, assinado por um geólogo inscrito no CREA e no cadastro técnico no IBAMA.	Técnico 1: Engenheiro Ambiental (contrato)	1) Protocolo 07/07/2008; 2) Notificação ao empreendedor 18/02/2009; 3) Atendimento das solicitações pelo empreendedor 23/03/2009; 4) Despacho da documentação ao técnico 24/03/2009; 5) Parecer técnico 03/02/2009; 6) Encaminhado à CONJUR 25/11/2009; 7) Solicitação da CONJUR ao empreendedor 27/11/2009; 8) Atendimento da solicitação pelo empreendedor 12/01/2010; 9) Manifestação da CONJUR favorável à emissão da licença 22/01/2010; 10) licença emitida 09/04/2010;	21 meses	O empreendedor apresentou Anotação de Responsabilidade Técnica – ART no processo. A licença foi emitida com 3 condicionantes para serem cumpridas em 120 dias.	R\$ 956,58
---	------------------------	-------------------------------------	--------------------------------	---	--	---	----------	--	------------

4	Terminal portuário para transferência de combustíveis e derivados	Renovação de Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte D, Potencial Poluidor II	Empreendedor apresentou os documentos assinados por um responsável técnico inscrito no CREA, mas não há identificação da formação no processo.	Técnico 1: Eng. Químico (contrato)	1) Protocolo 07/10/2004 2) Despachado ao técnico 08/10/2004; 3) Requerimento de LAO publicado em jornal de grande circulação 20/12/2004; 4) Parecer técnico 30/12/2004; 5) Pagamento da guia de recolhimento referente ao valor da multa 15/01/2005; 6) Licença emitida 18/01/2005	4 meses	O processo correu antes da resolução que estabelece que o pagamento da licença seja feito no momento de requerimento da licença. Por isso, o pagamento foi feito um pouco antes da licença ter sido emitida. Licença emitida sem condicionantes	R\$ 6.401,53
5	Estação de Tratamento de Água – ETA (II ETAPA)	Licença Ambiental de Instalação – LAI	Porte F, Potencial Poluidor II	Empreendedor apresentou os documentos, análises e informações solicitadas assinados por engenheiros inscritos no CREA	Técnico 1: Eng. Sanitarista (efetivo)	1) Protocolo 10/04/2008; 2) Despacho ao técnico 07/08/2008; 3) Notificação ao empreendedor 02/09/2008; 4) Resposta do empreendedor 10/10/2008; 5) Parecer técnico 30/10/2008; 6) Licença emitida 17/11/2008	8 meses	Questionamos no momento de consulta ao processo porque não havia sido solicitado EIA/RIMA para o empreendimento. E nos foi respondido que apesar do porte ser F, o potencial poluidor não é alto (II). Licença emitida com 3 condicionantes.	R\$ 6.596,46

6	Comércio Atacadista de Combustíveis e derivados de petróleo	Renovação de Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte D, Potencial Poluidor III	Empreendedor apresentou todos os documentos solicitados assinados por um químico industrial, inscrito no CREA	Técnico 1: Eng. Químico (contrato)	1) Protocolo 18/05/2005; 2) Notificação com solicitações ao empreendedor 31/10/2005; 3) Resposta do empreendedor 08/02/2006; 4) Despacho à técnico 23/03/2006; 5) Despacho à outra técnico 14/09/2006; 6) Despacho à outra técnico 07/11/2006; 7) Parecer técnico favorável 08/11/2006; 8) Notificação ao empreendedor para pagar a guia de recolhimento referente à emissão da licença 25/01/2007; 9) licença paga pelo empreendedor 21/02/2007; 10) Licença emitida 25/02/2007;	21 meses	Licença emitida sem condicionantes; A falta de um técnico que realizasse a vistoria técnica atrasou o processo em quase um ano.	R\$ 6.331,25
7	Extração de areia e cascalho	Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte B, Potencial Poluidor II	Os estudos apresentados foram assinados por um Eng. Florestal, inscrito no CREA e com Anotação de responsabilidade de técnica – ART	Técnico 1: Bióloga (efetivo) Técnico 2: Ciências Ambientais (contrato)	1) Protocolo 20/07/2010; 2) Parecer técnico 13/09/2010; 3) Despachado à CONJUR 13/09/2010; 4) Notificação com solicitações emitida pela CONJUR 16/09/2010; 5) Manifestação do empreendedor 29/09/2010; 6) Parecer CONJUR 04/10/2010; 7) Licença emitida 15/10/2010;	3 meses	Licença emitida com condicionantes e válida por 2 anos.	R\$ 1.060,58

8	Extração de pedra e brita	Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte B, Potencial Poluidor II	Os estudos apresentados foram assinados por um Eng. Florestal, inscrito no CREA e com Anotação de responsabilidade de técnica – ART	Técnico 1: Bióloga (contrato) Técnico 2: Ciências Ambientais (contrato)	1).Protocolo 04/10/2010; 2) Parecer técnico 05/10/2010; 3) Despachado à CONJUR06/10/2010; 4) Notificação com solicitações emitida pela CONJUR 07/10/2010; 5) Manifestação do empreendedor 08/10/2010; 6) Parecer CONJUR 13/10/2010; 7) Licença emitida 15/10/2010;	1 mês	Licença emitida sem condicionantes	R\$ 1.060,58
9	Supressão vegetal para instalação de um condomínio	Autorização	Porte D, Potencial Poluidor I	Os estudos apresentados foram assinados por um Eng. Florestal, inscrito no CREA e com Anotação de responsabilidade de técnica – ART	Técnico 1: Eng. Florestal (efetivo) Técnico 2: Eng. Agrônomo (efetivo)	1) Protocolo 20/12/2010; 2) Parecer técnico 22/12/2010; 3) Parecer jurídico CONJUR 23/12/2010; 4) Parecer técnico 28/12/2010; 5) Guia de recolhimento referente à autorização paga 28/12/2010; 6) Autorização emitida 28/12/2010;	1 mês	Autorização emitida com condicionantes	R\$1.477,45

10	Oficina mecânica	Renovação de Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte A, Potencial Poluidor III	Os documentos apresentados foram assinados por um Eng. Civil	Técnico 1: Eng. Mecânico (contrato) Técnico 2: Arquiteta (contrato)	1) Protocolo 29/06/2010; 2) Notificação ao empreendedor para apresentar documentos 13/07/2010; 3) Resposta do empreendedor 27/08/2010; 4) Parecer técnico 08/11/2010; 5) Despachado à CONJUR 11/11/2010; 6) Notificação com solicitações emitida pela CONJUR 11/11/2010; 7) Manifestação do empreendedor 12/11/2010; 8) Licença emitida 17/11/2010;	5 meses	Licença emitida com condicionantes. Há no processo Anotação de responsabilidade técnica – ART do técnico responsável pelo empreendimento.	R\$747,92
-----------	------------------	--	---------------------------------	--	--	--	---------	---	-----------

Fonte: Elaborado pela autora (2011).

5.3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA SEMMA

A SEMMA já se afasta do IBAMA e da SEMA, no que tange aos seus procedimentos. A estrutura é bem mais limitada tanto administrativamente, quanto tecnicamente.

O procedimento geral é que o empreendedor faça o pedido de licença junto ao protocolo que encaminha o pedido ao (DCA que despacha ao técnico que fará a vistoria técnica.

Apenas os empreendimentos de pequeno porte e potencial poluidor baixo são isentos de apresentar PCA, como bares, lanchonetes. Então, no momento do protocolo do pedido, muitos empreendimentos já fazem o requerimento com a apresentação do PCA. Caso, as informações pertinentes ao empreendimento, no ato da solicitação da licença requererem a apresentação de PCA, o empreendimento será notificado a apresentá-lo. E, só após a apresentação do plano é que o técnico procederá à vistoria.

Após a realização da vistoria técnica há a emissão de parecer técnico favorável ou não à emissão da licença ambiental. Que será despachado à direção do DCA e deste ao gabinete do Secretário que procederá à emissão e assinatura da licença.

Os técnicos não formulam termos de referencia de acordo com o caso, conforme o fazem IBAMA e SEMA. O município solicita PCA com os mesmos requisitos para todos os empreendimentos de uma determinada atividade. Não importando se um empreendimento está localizado numa ilha, por exemplo, ou no continente. Cabe à discricionariade e a capacidade técnica do analista em solicitar documentos a mais dos que já são requeridos no termo de referência.

As informações analisadas nos dez processos de licenciamento ambiental da SEMMA seguem o mesmo formato das coletadas junto à SEMA. Conforme matriz analítica a seguir.

Quadro 7- Processos de licenciamento ambiental da SEMMA

n.	Atividade	Requerimento	Porte/potencial poluidor do empreendimento	Formação técnica do elaborador do PCA – Plano de Controle Ambiental	Formação dos responsáveis pelo parecer técnico da SEMMA	Andamento processual	Tempo total do processo (meses)	Observações	Valor da Licença
1	Comércio atacadista de combustíveis e derivados de petróleo	Renovação de Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte E, potencial poluidor III	Geólogo, especialista em Hidrogeologia aplicada. Inscrito no CREA/PA	Técnico 1: Bióloga (cargo de assessora/DAS) Técnico 2: Estagiária (formação superior incompleta)	1. Protocolo (no. 4303/2010) 20/08/2010; 2. Ao DCA 20/08/2010; 3. À Vistoria 24/09/2010; 4. Parecer Técnico 22/10/2010; 5. LAO 04/11/2010;	4 meses	Licença expedida sem condicionantes; Técnico responsável pelo PCA não apresentou ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, exigida pelo CREA/PA Consultor técnico elaborador do PCA é ex-assessor da SEMMA (lotado no DCA)	R\$ 9.571,46
2	Comércio varejista de combustíveis e derivados de petróleo	Renovação de Licença Ambiental de Instalação – LAI	Porte B, potencial poluidor III	Processo sem PCA, apenas com memorial descritivo assinado por um técnico que indica um número de inscrição no CREA/PA e certificado de estanqueidade datado de 2007**	Processo sem parecer técnico	1. Protocolo (no. 6733/2010) 03/12/2009; 2. Ao DCA 03/12/2009; 3. Despacho para emissão da guia de recolhimento do valor referente à licença 11/12/2009; 4. Juntada da guia paga 17/12/2009; 5. Licença Ambiental de Instalação emitida 15/01/2010;	2 meses	Licença expedida sem condicionantes; Técnico responsável pelo PCA não apresentou ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, exigida pelo CREA/PA; Quando questionados sobre o PCA e o Parecer Técnico que não constam nos autos do processo, os funcionários presentes no DCA no momento da consulta não souberam responder, nem puderam localizar tais documentos;	R\$ 917,95

3	Supressão Vegetal	Autorização para supressão vegetal	Porte A e potencial poluidor III	Não há PCA no processo, apenas o Projeto executivo de toda a obra (Construção da Rodovia Transmangueirão), responsável Engenheiro Ambiental inscrito no CREA/PA e regular no cadastro técnico da SEMA e do IBAMA;	Técnico 1: Socióloga (cargo de assessora/DAS) Técnico 2: Bióloga (cargo de assessora/DAS)	1. Protocolo (proc. no 154/2010) 10/02/2010; 2. Ao DCA 10/02/2010; 3. À Vistoria 10/02/2010; 4. Parecer Técnico 10/02/2010; 5. Despacho com parecer técnico favorável da Assessora 11/02/2010; 6. Despacho para emissão da guia de recolhimento do valor referente à autorização 11/02/2010; 7. Emissão da Autorização 11/02/2010; 7. Guia paga protocolada 12/02/2010; 8. Emissão da Licença de Instalação da Obra toda 01/04/2010;	3 meses	A autorização da supressão vegetal é parte do processo n. 154/2010 que solicita Licença de instalação da Rodovia Transmangueirão, todavia a referida licença foi emitida sem condicionantes e posteriormente à autorização da supressão vegetal, procedimento que só deveria acontecer ou ser liberado após a emissão da licença de instalação da referida obra.	R\$ 670,00
4	Obra Cível – Construção de condomínio multifamiliar vertical	Licença Ambiental de Instalação – LAI	Porte E, potencial poluidor II	Engenheiro Ambiental, inscrito no CREA/PA e sem ART, há ART apenas dos responsáveis diretos pela obra.	Não há parecer técnico no processo.	1. Protocolo 20/05/2010 (n. 677/2010); 2. Ao DCA 20/05/2010; 3. Licença emitida em 16/06/2010;	2 meses	Licença expedida sem condicionantes; Quando questionados sobre o Parecer Técnico que não consta nos autos do processo, os funcionários presentes no DCA no momento da consulta não souberam responder, nem puderam localizar tal documento; A obra é de construção civil de 117 blocos com 1638 unidades residenciais	R\$? Valor não encontrado no processo

5	Obra Civil – Condomínio multifamiliar vertical	Licença Ambiental de Instalação – LAI	Porte E, potencial poluidor II	Não há PCA impresso nos autos do processo. Havia uma mídia digital (compact disc) anexa ao processo que não pude conferir o conteúdo, mas um dos técnicos presentes no momento da consulta informou tratar-se do PCA. Havia apenas a ART dos responsáveis diretos pela obra;	Técnico 1: Biólogo (cargo de assessor/DAS); Técnico 2: Engenheiro Florestal (cargo efetivo)	1) Protocolo (proc.1436/2010) 01/10/2010; 2) Ao DCA 01/10/2010; 3)À DCL 04/10/2010; 4) À vistoria 04/10/2010; 5) .À emissão da guia de recolhimento referente ao valor da licença 05/10/2010; 6).Parecer Técnico 14/01/2010; 7).Despacho encaminhando parecer técnico favorável 17/01/2011; 8).Emissão da Licença 28/10/2010;	1 mês	Licença emitida sem condicionantes e antes da emissão do parecer técnico. Pelo menos formalmente, as datas sugerem que a licença foi emitida antes da análise técnica. E não foi confirmado se o conteúdo da mídia digital continha de fato o PCA, não podendo assim ser constatado a formação técnica do consultor. A obra é de construção civil de um prédio de 35 andares.	R\$ 3.828,58
---	--	---------------------------------------	--------------------------------	--	--	---	-------	---	--------------

6	Usina de captação de gás de aterro sanitário para obtenção de crédito de carbono	Renovação de Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte E, potencial poluidor II	Há a apresentação de PGRS – Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos e Não há PCA, mas há a apresentação de um estudo sobre a usina assinado por um técnico inscrito no CRQ, datado de março de 2010.	Técnico 1: Pedagoga (cargo de assessora/DAS); Técnico 2: Engenheiro Florestal (efetivo)	1. Protocolo (n.2698/2010) 20/05/2010; 2. Ao DCA 20/05/2010; 3. À emissão da guia de recolhimento do valor referente ao valor da licença 21/05/2010; 4. À vistoria 25/05/2010; 5. Realização da vistoria 07/06/2010 – parecer técnico 09/06/2010; 6. Despachado com parecer técnico favorável à emissão da licença 10/06/2010; 7. Licença emitida 10/05/2010;	2 meses	Licença emitida sem condicionantes. Não há termo de referência elaborado para a referida atividade e, portanto, a Secretaria não tem formalmente como determinar o que deve ou não conter nos estudos de impacto da usina, fica então à critério do empreendedor colocar nos estudos o que melhor lhe convir. Licença emitida com data anterior ao pagamento da guia, à vistoria e ao parecer técnico, de acordo com as datas exaradas nos autos do processo. Empresa licenciada tem contrato de vigência por 15 anos, firmado em 04/10/2005, com a prefeitura municipal de Belém para projetar, construir, comissionar e operar uma planta de captação e queima de gás no aterro do Aurá.	R\$ 8.614,31
---	--	--	--------------------------------	--	--	---	---------	--	--------------

7	Reciclagem de Metal em Resíduos Químicos	Renovação de Licença de Operação – LAO	Porte A, Potencial Poluidor III	Não há PCA atual nos autos do processo. Encontra-se em anexo apenas um PCA de 2007, assinado por um Engenheiro Sanitarista, sem número de inscrição no CREA e sem ART.	Técnico 1: Biólogo (cargo de assessor/DAS); Técnico 2: Engenheiro Florestal (cargo efetivo) Técnico 3: Estagiária	1.Protocolo (n.2411/2010) 04/05/2010; 2.Despacho à vistoria técnica em 30/08/2010; 3.Despacho para emissão de guia de pagamento do valor referente à licença em 31/08/2010; 4.Despacho à vistoria técnica 21/09/2010; 5.Vistoria Técnica realizada em 19/10/2010; 6.Laudo técnico emitido em 22/10/2010; 7.Despacho encaminhando laudo técnico indeferindo a emissão de LAO em 26/10/2010; 8.Despacho encaminhando ao NSAJ – Núcleo de Assuntos Jurídicos em 26/10/2010; 9.Parecer jurídico mantendo o indeferimento em 06/12/2010; 10.Despacho para informar ao interessado da decisão e abertura de prazo para apresentação de recurso à decisão em 10/12/2010; 11. Recebido pela empresa em 21/12/2010;	8 meses	Última licença emitida em 10/06/2009, válida por 1 ano, sem condicionantes. Motivo do indeferimento da renovação da licença: atividade executada diferente da atividade formalizada e licenciada anteriormente	R\$670,00
---	--	--	---------------------------------	--	---	--	---------	--	-----------

8	Hospital e Maternidade	Renovação de Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte D, Potencial Poluidor III	PCA apresentado e assinado por uma Engenheira Sanitarista, inscrita no CREA	Técnico 1: Eng. Sanitarista (cargo de assessor/DAS); Técnico 2: Engenheiro Florestal (cargo efetivo) Técnico 3: Estagiária	1.Protocolo (proc 0959/2010) em 12/07/2010; 2.Despacho ao DCA em 12/07/2010; 3.Despacho à vistoria técnica em 14/07/2010; 4.Vistoria realizada em 02/09/2010; 5. Despacho para emissão da Guia de pagamento referente ao valor da licença em 21/09/2010; 6.Parecer Técnico emitido em 30/09/2010; 7.Parecer Técnico favorável à emissão da licença encaminhado em 30/09/2010; 8. Emissão da LAO em 14/10/2010;	4 meses	Licença emitida sem condicionantes. Técnico responsável pelo PCA não apresentou ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, exigida pelo CREA/PA	R\$ 6.700,02
---	------------------------	--	---------------------------------	---	--	---	---------	--	--------------

9	Farmácia de Manipulação	Renovação de Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte B, Potencial Poluidor III	PCA apresentado e assinado por uma Farmacêutica, inscrita no CRF	Técnico 1: Biólogo (cargo de assessor/DAS); Técnico 2: Engenheiro Florestal (cargo efetivo)	1.Protocolo (n.0362/2010) em 29/03/2010; 2.Despacho para vistoria técnica em 13/04/2010; 3.Despacho para vistoria técnica em 23/06/2010; 4.Vistoria técnica realizada em 24/08/2010; 5. Despacho do assessor encaminhando parecer técnico favorável à emissão da licença em 01/09/2010; 6.Despacho para emissão da guia de pagamento referente ao valor da licença em 01/09/2010; 7.Despacho para confecção da LAO em 29/11/2010; 8. LAO emitida em 30/11/2010;	9 meses	Licença emitida sem condicionantes	R\$1.435,72
---	-------------------------	--	---------------------------------	--	--	--	---------	------------------------------------	-------------

10	Fábrica de cerveja e chopp	Renovação de Licença Ambiental de Operação – LAO	Porte B, Potencial Poluidor I	PCA apresentado e assinado por um Engenheiro de Alimentos, inscrito no CREA	Técnico 1: Biólogo (cargo de assessor/DAS); Técnico 2: Engenheiro Florestal (cargo efetivo)	1.Protocolo (n.2902/2010) em 28/05/2010; 2.Despachado ao DCA em 28/05/2010; 3.Despacho à vistoria técnica em 23/09/2010; 4.Vistoria técnica realizada em 07/01/2011; 5.Parecer técnico emitido em 14/01/2011; 6.Parecer técnico favorável à emissão da licença encaminhado em 14/01/2011; 7.Despacho para emissão da guia de pagamento referente ao valor da licença em 27/01/2011; 8.LAO emitida em 08/02/2011;	10 meses	Licença emitida sem condicionantes. Técnico responsável pelo PCA não apresentou ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, exigida pelo CREA/PA	R\$801,76
----	----------------------------	--	-------------------------------	---	--	---	----------	--	-----------

Fonte: Elaborado pela autora (2011).

**Teste solicitado para o licenciamento de postos que atesta sinais de vazamento.

Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); DCA; DCL e PCA; Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura, (CREA/PA) seção do Estado do Pará; Proc. Processo Conselho Regional de Química (CRQ); Conselho Regional de Farmácia (CRF) .

No momento da coleta de dados solicitamos tanto ao IBAMA, quanto a SEMA informações sobre o número de técnicos lotados no licenciamento, número de processos, número de licenças emitidas. Entretanto, o IBAMA nos forneceu esses dados de forma imprecisa através de entrevista e a SEMA não disponibilizou as informações quanto ao número de analistas lotados no licenciamento, nem tão pouco informações relativas ao número de processos ou número de licenças.

A SEMMA nos forneceu todas as informações e consideramos oportuno apresentá-las. Verificamos que as principais mudanças político-administrativas no município de Belém, no que se refere à gestão ambiental, não foram acompanhadas de estruturação em recursos materiais e humanos.

As mudanças e trocas de departamento entre as secretarias foram apenas formalmente efetivadas. Tais mudanças repercutiram nas competências que muitas vezes foram alteradas e estendidas, entretanto o quadro de funcionários apenas transferido. Conforme as informações coletadas em entrevistas e documentos que explicam tal processo.

Analizamos os dados referentes ao corpo técnico que compõe este departamento e os dados referentes ao licenciamento ambiental. Verificamos que há uma correlação entre o número de licenças expedidas e o número de técnicos lotados neste departamento. Chama a atenção tais números pela intensidade com que flutuam de um ano para o outro, conforme as tabelas abaixo:

Quadro 8- Licenças expedidas

(Prévia - LP, Instalação – LI, Operação – LO, Licença Especial de Fonte Sonora - LEFS)

Procedimento Administrativo	2006	2007	2008	2009	2010
LEFS	564	1097	858	708	793
LP	941	799	1671	1047	929
LI					
LAO					
AUTO DE INFRAÇÃO	17	273	612	144	150

Fonte: SEMMA (2011).

A capacidade de Licenciar, Monitorar e Fiscalizar os empreendimentos potencialmente poluidores está diretamente relacionada com a capacidade que o órgão executor tem de realizar tal feito. Isto está claro nos dados acima. O ano de 2008 destaca-se por apresentar em seu quadro 26 técnicos lotados no Departamento de Controle Ambiental e por ter emitido 1671 licenças LP; LI – Licença de Instalação; LO – Licença de Operação), 858 LEFS - Licenças Especiais de Fonte Sonora e 612 Autos de Infração.

Não temos como analisar a qualidade da atuação dos técnicos aqui numericamente representados, mas a composição desse departamento mencionado implica no desempenho do licenciamento executado. Em entrevista, confirmamos tal afirmação:

[...] por ter saído essa quantidade de funcionários do quadro efetivo a demanda de processos aumentou e superou a quantidade de técnicos que existe hoje no departamento e acaba que engessa o processo, atrapalha porque você acaba tendo uma demanda que ultrapassa até a capacidade de você analisar o processo em um mês, uma semana e você tem que analisar em 2 dias e isso pode ser considerado um impacto negativo dentro da gestão ambiental municipal. (Informação verbal).

A entrevistada destaca que a redução dos técnicos no DCA, principalmente na DCL, divisão responsável pelo licenciamento, compromete a qualidade de análise do volume de processos.

Quadro 9 - Cargos e Funções no Departamento de Controle Ambiental – DCA*

Cargo/função	2006	2007	2008	2009	2010
Cargo efetivo (nível superior)	05	01	01	01	01
Cargo efetivo (nível médio)	06	04	04	04	04
Cargo comissionado	07	08	05	08	05
Contratos (nível superior)	—	05	14	—	—
Contratos (nível médio)	03	04	02	04	04
Total	21	22	26	17	14

Fonte: pesquisa de campo

*Os números apresentados são referentes à folha de pagamento do mês de dezembro de cada ano. A coleta desses dados foi feita através da consulta à folha de pagamento dos funcionários lotados no DCA, durante os referidos anos, no entanto identificamos que os números referentes aos contratos flutuavam bastante durante o ano, portanto, optamos por apresentar apenas o mês de dezembro para simplificar a apresentação dos dados.

Em 2008, o cargo de Analista Ambiental aparece assim denominado nas folhas de pagamento, os quais estão elencados na tabela acima nos contratos de nível superior.

Os números revelam que a Secretaria, neste caso o DCA, funciona pelo rodízio de contratados e comissionados, ou seja, os efetivos diminuíram a partir de 2007, evasão motivada por salários melhores e outros concursos mais vantajosos economicamente.

Ademais, um novo concurso não foi aberto até a presente data. Isto permite que a troca de favores e práticas clientelistas sejam critérios de seleção aos cargos.

E não é apenas a emissão de licenças que fica comprometida com essa situação, o número de auto de infração foi reduzido aproximadamente em 1/3 no ano seguinte (2008/2009). Será que as infrações ao meio ambiente realmente reduziram ou não havia técnicos suficientes para cobrir a fiscalização na cidade?

5.4 QUANTO À CAPACIDADE TÉCNICA E ADMINISTRATIVA NAS TRÊS ESFERAS

O IBAMA apresenta alta capacidade técnica, onde os analistas ambientais foram submetidos a concurso público de provas e títulos onde os aprovados foram os que tiveram melhor desempenho na avaliação dos conteúdos pertinentes ao exercício do cargo. E, segundo entrevista muitos tem mais de duas formações acadêmicas, entretanto há cerca de quinze processos por técnico o que aparentemente parece ser um número razoável, mas não o é devido a magnitude do território brasileiro e à complexidade dos processos de competência deste órgão.

Já a SEMA tem razoável capacidade técnica. Há também a insuficiência de profissionais técnicos que dêem conta do volume de processos, mas a formação técnica está compatível com a avaliação dos processos e dos empreendimentos. E conforme análise dos processos há ainda a necessidade de recorrer ao apoio técnico do IBAMA para elaboração de termos de referencia, por exemplo. Além disso, ainda há muitos analistas ambientais contratados o que objetivamente pode comprometer uma análise positiva da capacidade técnica, considerando que o número de técnicos lotados na DILAP efetivamente não oferece uma real capacidade técnica ao órgão.

A SEMMA apresenta capacidade técnica insuficiente para garantir uma avaliação técnica nos processos de licenciamento. Na maioria dos processos analisados a formação técnica do analista ambiental não é compatível para analisar o licenciamento dos empreendimentos observados. O que resulta na emissão de licenças sem qualquer condicionante (todos os processos analisados não apresentam condicionantes para a emissão da licenças), haja vista que não há como avaliar as possíveis falhas nos projetos ou na operação dos empreendimentos.

Quando tratamos de Amazônia e do Pará, em especial, a capacidade administrativa parece sempre insuficiente para dar conta do tamanho do território. Entretanto, a capacidade administrativa do IBAMA é desigualmente distribuída, considerando que ambientalmente a

região norte deveria ter capacidade diferenciada das demais regiões no Brasil. Com sub-núcleos regionais que apresentassem estrutura para deliberar localmente.

Já a SEMA tem em seu desfavor a concentração administrativa na sede em Belém, o que dificulta o andamento processual do licenciamento ambiental na esfera estadual, dada as proporções territoriais e o número de técnicos que torna administrativamente os processos mais longos que os processos federais que são muito mais complexos e mesmo em relação aos processos mais complexos de competência do Estado.

Quanto à SEMMA, dada a incapacidade técnica a incapacidade administrativa parece camuflada, considerando que o tempo total dos processos analisados à primeira vista demonstra que a estrutura administrativa municipal é mais eficiente que as demais. Entretanto, ao analisarmos conjuntamente, o município revela executar o licenciamento apenas formalmente.

5.5 IMPLICAÇÕES TEÓRICAS

De acordo com Meyer e Rowan (2001), os órgãos ambientais objeto dessa pesquisa são organizações institucionalizadas, pois a sociedade como um todo os reconhece como tais. Mesmo a SEMMA que é o órgão pesquisado mais “novo”, ou seja, recentemente criado contanto com apenas sete anos de criação, já tem em Belém o reconhecimento de suas competências pela população que a aciona quando entende e associa qualquer aspecto ao meio ambiente dentro do município.

North (1990), Selznick (1996) e Espino (1999) estabeleceram categorias que identificamos também dentro dos órgãos ambientais. As limitações formais principais encontradas e que reconhecemos nas três esferas são: burocracia e a formalidade e ritualidade dos procedimentos administrativos. Esses dois aspectos encontrados tornam-se limitações principalmente quando determinados casos concretos perdem a garantia de direitos, algumas vezes, por seguir tais formalidades. São limitações legais, oficiais, formais que implicam em morosidade, diminuição ou perda da eficiência e algumas vezes da eficácia da gestão ambiental.

As limitações formais e informais são as principais implicações ao desempenho, a eficiência e a eficácia do instrumento de licenciamento ambiental. As pressões políticas e econômicas aparecem em maior grau no IBAMA e na SEMA, cuja limitação, neste caso informal, subjugam os sistemas ecológico, social e mesmo jurídico à lógica política e

econômica na tomada de decisão perdendo portanto o instrumento de licenciamento sua razão de regulação.

Já o município tem maior deficiência quanto a sua capacidade técnica por priorizar que limites informais, como clientelismo e patrimonialismo, sejam critérios de contratação.

A concentração e a centralização no IBAMA e na SEMA causam limitações formais ao desempenho do licenciamento. No IBAMA, a centralização dos processos e a concentração da tomada de decisão em Brasília, torna questionável a eficácia e a eficiência do licenciamento, cujos núcleos que estão no local onde de fato o impacto acontece não tem acesso nem a copia integral do processo de licenciamento. A SEMA sofre também com a centralização dos processos e com a concentração dos técnicos na sede em Belém. Cujo licenciamento mostrou-se moroso, prejudicando o desempenho do licenciamento ambiental.

Dimaggio e Powell (2005) estabeleceram categorias de análise que explicam o comportamento e mesmo o funcionamento organizacional a partir de isomorfismos. Identificamos que há um isomorfismo coercitivo quanto à estrutura dos órgãos ambientais no Brasil. O licenciamento está estruturado em todos os órgãos, seja federal, estadual ou municipal da mesma forma, o que dificulta que este instrumento de fato se adapte às necessidades e demandas locais, demandas mais específicas porque esta forma é coercitivamente instituída por lei. O SISNAMA prescreve esta estrutura aos órgãos ambientais, cuja regra deve ser seguida para assim serem reconhecidos, legitimados e institucionalizados.

Esses autores também estabeleceram que se identifica uma tendência em formar um padrão profissional dentro de determinadas áreas. Verifica-se que os órgãos ambientais também formam um padrão profissional que também tenta ser repetido pelas esferas federal, estadual e municipal. Esse mimetismo é bastante sentido entre IBAMA e SEMA, entretanto, o órgão ambiental municipal não se ajusta tanto à esta forma, não segue tanto o padrão, inclusive de formação técnica. O analista ambiental é hoje dentro das esferas federal e estadual, principalmente, engenheiro ambiental, ou seja, apresenta uma formação técnica marcante e realiza as mesmas especializações. Isso nos chamou a atenção porque os concursos realizados para esses órgãos, cuja função seja para trabalhar no licenciamento exige formação diversa, mas inevitavelmente são esses profissionais que mais se adaptam à função. Essa identificação vem desde o conteúdo das provas de seleção para esta função. Assim, entendemos que o isomorfismo normativo acontece nos órgãos ambientais e de certa forma estão também padronizando o licenciamento.

Assim, as mudanças organizacionais são mais isomórficas (isomorfismo normativo) quando a estrutura é constituída essencialmente de profissionais concursados. Entretanto, os contratados e comissionados estão presentes em todas as esferas, muito mais na municipal e estadual, é verdade.

Apesar da política ambiental no Brasil remontar à década de 1980 (1981), foi a institucionalização do princípio do usuário pagador e poluidor pagador a principal mudança institucional na gestão ambiental no Brasil. É devido a isso que surge, fundamenta-se e se institucionaliza o licenciamento ambiental.

Identificamos todos esses pontos durante a pesquisa e sintetizamos no quadro abaixo:

Quadro 10 - Aplicação das Categorias de análise

AUTORES	CATEGORIAS	ESFERAS ADMINISTRATIVAS		
		MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL
MEYER & ROWAN (2001)	Organizações Institucionalizadas	SEMMA	SEMA	IBAMA
NORTH (1990) SELZNICK (1996) ESPINO (1999)	Limitações formais	Burocracia Procedimentos administrativos	Burocracia Procedimentos administrativos	Burocracia Procedimentos administrativos Centralização Concentração
	Limitações informais	Clientelismo Patrimonialismo Cultura organizacional	Corrupção Cultura organizacional	Corrupção Cultura organizacional
DIMAGGIO & POWELL (2007)	Isomorfismo coercitivo	Departamento de controle ambiental - DCA Licenciamento ambiental	Divisão de Licenciamento Atividades Poluidoras - DILAP Licenciamento ambiental	Divisão de Licenciamento - DILIC Licenciamento ambiental
	Isomorfismo normativo	Analista ambiental	Analista ambiental	Analista ambiental
NORTH (1990) DIMAGGIO & POWELL (2007) ESPINO (1999)	Mudança Organizacional	Concursados, comissionados e contratados	Concursados, comissionados e contratados	Concursados e comissionados
	Mudança Institucional	Institucionalização do princípio do usuário pagador e poluidor pagador	Institucionalização do princípio do usuário pagador e poluidor pagador	Institucionalização do princípio do usuário pagador e poluidor pagador

Fonte: Produzido pela autora (2011).

Assim, as organizações ambientais foram institucionalizadas a partir de varias mudanças no paradigma social dominante que passou a incorporar a concepção econômico liberal de política e gestão ambiental. A crise ambiental que se instalou legitima um discurso irreversível de condução do controle da poluição no modo de produção capitalista.

Essas mudanças de concepção no pensamento, na forma de produzir, na criação de mecanismos que degradam menos o meio ambiente institucionalizaram princípios como usuário pagador e poluidor pagador. Princípios que fundamentam e legitimam o instrumento de licenciamento ambiental que dentro da estrutura da política e da gestão ambiental é considerado um dos mais importantes instrumentos.

É através desse instrumento que melhor visualizamos o acoplamento estrutural dos sistemas envolvidos nesses processos. O licenciamento promove a interface entre os sistemas político, econômico, ecológico, jurídico e social. Avaliar esse instrumento nos abre uma janela que revela parte da comunicação entre esses sistemas dentro da gestão ambiental.

E sua avaliação nos mostrou varias deficiências de comunicação, causadas por isomorfismos, por limitações formais e informais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro capítulo, introduzimos teoricamente os fundamentos desse processo de descentralização que não foi exclusivo da agenda/pasta ambiental. Outras políticas, como dito antes, passaram pelo processo de descentralização como uma das mudanças institucionais impostas pela Reforma do Estado e defendida como um processo que

Já no segundo capítulo apresentamos os fundamentos teóricos do debate ambiental que dá origem à Política Ambiental e às principais diretrizes e encaminhamentos que hoje vislumbramos na prática das organizações voltadas a gestão do meio ambiente, bem como apresentamos os fundamentos que institucionalizaram o licenciamento ambiental como um dos principais instrumentos de gestão ambiental.

No capítulo seguinte, buscamos os processos de mudanças e rearranjos político-administrativos pelos quais passaram a gestão ambiental no Brasil, alcançado principalmente os reflexos dessas mudanças no desempenho, na eficácia e na eficiência do instrumento de licenciamento enquanto instrumento de gestão ambiental que articula e estabelece a comunicação entre os sistemas político, econômico, ecológico e jurídico.

Posteriormente, analisamos o processo de descentralização da gestão ambiental no Brasil que transferiu aos Estados e Municípios o poder de executar o licenciamento ambiental. Dessa maneira, as organizações ambientais estaduais e municipais foram criadas e passaram a executar tal prerrogativa.

Identificamos desempenhos diferenciados na execução desse instrumento. E vários fatores foram analisados, como: a capacidade administrativa, capacidade técnica, limitações formais e informais, mudanças organizacionais e institucionais pelas quais passaram as organizações ambientais.

Chegamos a conclusão que o sistema de normas, o sistema político e o sistema econômico parecem “falar a mesma língua”. A tomada de decisão está dominada por esses sistemas havendo, portanto um desequilíbrio de forças. O que reflete diretamente na gestão ambiental em todo o Brasil.

Além disso, ainda que formalmente as estruturas se assemelhem e assimilem o modelo prescrito, há limitações formais e informais que moldam a execução da política e a gestão ambiental à fatores regionais ou locais que provocam desempenho diferenciado em cada esfera. Sendo, portanto, parcial a reflexão isomórfica dessas estruturas e muitas vezes prejudiciais ao desempenho dos instrumentos de gestão ambiental.

Assim, concluímos que o processo de descentralização da gestão ambiental não provocou maior eficiência e eficácia na aplicação do instrumento de licenciamento ambiental. A principal dificuldade está na incompatibilidade que há entre a lógica intrínseca da descentralização que pressupõe delegação de competência e transferência de poder e a definição legal de competência para realizar o licenciamento. Tal dificuldade reforça a disfunção da racionalidade burocrática, o patrimonialismo, o clientelismo e a tomada de decisão é dada, portanto, pelas estruturas política e econômica que impõe um desequilíbrio de forças.

REFERÊNCIAS

- ALTVATER, E. **O preço da riqueza:** pilhagem ambiental e a nova (des)ordem ambiental. São Paulo: UNESP, 1995.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados:** agenda, aprendizado e coalizão. Brasília: Consad, 2006.
- ABRUCIO, F. L. **Para além da descentralização:** os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S (Org.). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização:** mais democracia e eficiência nas políticas públicas. RBCS. v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- _____. **Políticas Sociais no Brasil:** descentralização em um Estado federativo. RBCS, v. 14, n. 40, jun. 1999.
- AZANHA, J. M. P. **Educação:** temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- BECK, U. **Sociedade de risco:** rumo a uma outra modernidade. 34. ed. São Paulo: 2010.
- BECKER, B. K. Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI: uma representação a partir do Brasil. **RBG**. Rio de Janeiro, v.53, n.3, p. 169-182, jul./set. 1991.
- _____. A geografia e o resgate da geopolítica. **RBG**, Rio de Janeiro: IBGE. ano. 1, n.50, p. 99-125, jan./mar. 1988.
- BECKER, B. et al. (Org.). **Tecnologia e gestão do território**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1988.
- BENTO, L. **Governança e governabilidade na reforma do Estado:** entre eficiência e democracia. São Paulo: Manole, 2003.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda 21 Brasileira:** ações prioritárias / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional. 2. ed. Brasília, DF : MMA, 2004.
- BOSQUET, M; GORZ, A. **Ecologie et politique**. Paris: SEUIL, 1978.
- BRESSAN, D. **Gestão racional da natureza**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BURSZTYN, M e FONSECA, I. **A Banalização da Sustentabilidade:** reflexões sobre governança ambiental em escala local. Sociedade e Estado, Brasília, v.24, n.1, p.17-46, jan/abr.2009.
- CARVALHO, N. V. De Estocolmo à ECO 92. In: RESENDE, P. E. A. (Org.). **Ecologia, Sociedade e Estado**. São Paulo: EDUC, 1995.
- CASTELLS, M. **O Poder da identidade**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CLEGG, S. R e HARDY, C. Organização e estudos organizacionais. In: CLEGG, Stewart R. et al. (Org.) **Handbook de estudos organizacionais**. 5. ed. reimp. São Paulo: Atlas, 2010.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis: Vozes, 2008.

DERENJI, J. S. A Seleção e a exclusão no meio urbano: reformas do fim do Século XIX em Belém do Pará. In: INCAO, M. A. ; SILVEIRA, I. M. (Org.). **A Amazônia e a crise da modernização**. 2. ed. Belém: ICSA;UFPA; MPEG, 2009.

_____. A arquitetura eclética no Pará. In: FABBRIS, A (Org.). **Ecletismo na arquitetura brasileira**. São Paulo: Nobel, 1987.

DIEGUES, A. C. **O mito da natureza intocada**. 6. ed. São Paulo: Hucitec; NUPAUB, 2008

DIMAGGIO, P. J., POWELL, W. W. **A gaiola de ferro revisitada**: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. Revista de Administração de Empresas (RAE), v.45, n.2, p.74-89, 2005.

DUPUY, J. P. **Introdução a crítica da ecologia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

ESPINO, A. J. **Instituciones y economia**: uma introducción al neoinstitucionalismo econômico. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

ESTEVE, J. M. P. **Governança democrática**: construção coletiva do desenvolvimento das cidades. Belo Horizonte: UFMG, 2009.

EVANS, Peter. Além da Monocultura Institucional: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologia**. Porto Alegre, ano. 5, n. 9, jan./jun. 2003.

FACHIN, R. C.; MENDONÇA, J. R. C. **Selznick**: Uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). Organizações, instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronado político brasileiro. 4ª ed. São Paulo: Globo, 2008.

FARIAS FILHO, M. C. **Organizações burocráticas e instituições forjadas**: as mudanças no poder executivo do Estado do Pará (1995-2005). Belém: UFPA/NAEA - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, 2005. Tese (Doutorado).

FARIAS, T. **Licenciamento ambiental**: aspectos teóricos e práticos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERNANDES, J. N. **Licenciamento ambiental municipal**: um instrumento local de efetivação de Direitos Fundamentais: Brasil 1988-2008. Curitiba: Juruá, 2010.

FERNANDES, M. ; GUERRA, L. (Org.) **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. 2. ed. rev. Belém: UNAMAZ, 2006.

- FLEURY, S (org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- FREITAS, V.P. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GODOY, A. V. **A eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente**. Brasília, DF: OAB, 2005.
- HARDIN, G. The tragedy of the commons, **Science**, n.162, p.1228–1248. 1968.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano**: Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana. Brasília, DF: IPEA, 2001. v.2.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censos Demográficos. Banco de dados Cidades@. Consultado em 17/04/2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>.
- LEÃO, N. et al. **Belém sustentável 2007**. Belém: IMAZON, 2008.
- LEFF, E. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2007.
- MAHAR, D. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA; INPES, 1978.
- MATUS, C. **Adeus, senhor presidente**: governantes governados. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- MAIMON, D. **Passaporte verde**: gerência ambiental e competitividade. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.
- MENDES, G. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- MENEGAT, R. ; ALMEIDA, G. Sustentabilidade, democracia e gestão ambiental Urbana. In: _____. (Org.). **Desenvolvimento sustentável e gestão ambiental nas cidades**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- MEYER, J. W. ; ROWAN, B. Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y cerimonia. In: DIMAGGIO, P. J. ; POWELL, W.W. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MORAES, A. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, R. **Participação política e gestão ambiental**. Análise dos processos de licenciamento ambiental das empresas de caulim no noroeste do Estado do Pará – 1990-1996. Belém: Paka-Tatu, 2003.

MORENO, J. **O futuro das cidades**. São Paulo: SENAC (SP), 2002.

NORTH, D.C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge Universit Press, 1990.

PARÁ. Governo do Estado. **Plano Estadual de Meio Ambiente**. Belém: Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, 1996.

PEREIRA, J. A. R. (Org.). **Saneamento ambiental em áreas urbanas**: esgotamento sanitário na região metropolitana de Belém. Belém: UFPA; NUMA; EDUFPA, 2003.

PHILIPPI JUNIOR, A. et al. **Curso de gestão ambiental**. Barueri: Manole, 2004.

PINFIELD, L. T; EGRI, C. P. As organizações e a biosfera: ecologia e meio ambiente. In: CLEGG, Stewart R. et al. (Org.) **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007

POWELL, W. W. Expansión del análisis institucional. In: DIMAGGIO, P. J ; POWELL, W. W. **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

RIBEIRO, N. **A questão geopolítica da Amazônia**: da soberania difusa à soberania restrita. Belém: EDUFPA, 2006.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2010.

ROSA, P. S. **O licenciamento ambiental à luz da teoria dos sistemas autopoieticos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ROCHA, G. M (Org.). **Gestão ambiental**: desafios e experiências municipais no estado do Pará. Belém: UFPA; NUMA; EDUFPA, 2007.

RODRIGUES, E. B. **Aventura urbana**: urbanização, trabalho e meio-ambiente em Belém. Belém: NAEA, 1996.

SANT`ANNA, M. S. **Estudos de impacto de vizinhança**: instrumentos de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**. Peiropólis, SP: IEB, 2005.

SARGES, M. N. **Belém**: riquezas produzindo a belle-époque (1870-1912). Belém: Paka-Tatu, 2002.

SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. **Administrative Science Quarterly**, v.41, n.2, p. 270-277, Jun., 1996).

SIMIONI, R. L. **Direito ambiental e sustentabilidade**. Curitiba: Juruá, 2008.

SOUZA, C. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. **Revista Dados**, v. 41, n. 3, Rio de Janeiro, 1998.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TEIXEIRA, A. C. W. **Região metropolitana**: instituição e gestão contemporânea - Dimensão Participativa. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TRENNEPOHL, C ; TRENNEPOHL, T. **Licenciamento ambiental**. 2. ed. Niterói: Impetus, 2008.

VICHI, B. S. **Política urbana**: sentido jurídico, competência e responsabilidades. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

APÊNDICES

APENDICE A - Histórico da Gestão Ambiental em Belém

Belém foi fundada em 1616, a partir de uma fortificação militar denominada “Forte do Presépio”, atualmente “Forte do Castelo”, que deu início à formação do primeiro núcleo urbano que posteriormente foi denominado “Santa Maria de Belém do Grão-Pará”. A ocupação e ampliação do núcleo urbano aconteceu a partir de doações de terras a colonos portugueses e ordens religiosas, como estratégia não apenas de ocupação mas de defesa à invasões estrangeiras. Houve resistência indígena no avanço para o interior do continente, visto que esta primeira ocupação aconteceu às margens da Baía do Guajará (SARGES, 2002).

Até meados do século XVII, a população de Belém não passava de 80 moradores, excluídos os religiosos, militares e nativos. Em 1676, chegam 234 açorianos e, em 1685, Belém já contava com pouco mais que quinhentos habitantes. Há um intenso crescimento demográfico neste período e a atividade econômica principal limitava-se à produção de cacau, cana de açúcar, arroz e algodão. No final do século XVII, já era possível distinguir dois núcleos iniciais de ocupação. Em 1703, é demarcada a primeira légua patrimonial e a cidade já registrava mais de 10.620 habitantes (SARGES, 2002).

Em 1751, Belém torna-se a sede da Província do Grão-Pará e Maranhão e já apresentava sinais de reorganização de seu espaço, vários depoimentos destacam o aumento do número de ruas, travessas, largos, o calçamento das ruas com paralelepípedos de granito importado. (SARGES, 2002).

No século seguinte toda a atividade econômica da região passou a girar entorno da economia extrativista da borracha que ampliou e modificou ainda mais a paisagem urbana de Belém.

Derenji (2009) destaca em seu estudo as reformas urbana pela qual passou Belém no período compreendido entre 1897 a 1911, que ficou conhecido como a *Belle Epoque*, período de grandes transformações políticas, econômicas, sociais e urbanas em Belém. A autora demonstra as várias medidas segregadoras e excludentes de parcela da população na capital do Pará concebidas a partir da ocupação, ordenação e reordenação do espaço naquele momento, consideradas por ela responsáveis por problemas atuais de apropriação de espaços pelos cidadãos em Belém.

Abaixo, segue um mapa ilustrativo do avanço da expansão urbana em Belém desde sua fundação, descrita como primeiro momento, em seguida, no segundo momento Belém já com a primeira légua demarcada e sede da província do Grão Pará e Maranhão e por último, a ocupação após o período da borracha, fundamental para a expansão da cidade.

Neste período, não era exclusivo de Belém tantas transformações, a sociedade brasileira também passava por mudanças do espaço público, do modo de vida, da estrutura urbana. Isto se materializava na criação de uma nova estética.

O Processo de modernização da cidade de Belém, só foi possível em razão do enriquecimento que atingiu certos setores sociais da região com o “boom da borracha”. Grandes obras de saneamento, construção de prédios públicos, monumentos, praças, casarões, mercados, pavimentação de ruas, retificação e alargamento de vias foram realizadas neste período, atribuindo “ares” de cidade ao núcleo urbano. Soluções eminentemente estéticas tornaram-se prioridades neste período. Entretanto, a intervenção de Antônio Lemos destacou-se por ampliar tais prioridades, adotando uma política de saneamento preventivo que se preocupa com a saúde pública e exigia uma mudança de hábitos junto aos residentes da cidade (SARGES, 2002).

Ressalte-se que o plano urbanístico para a expansão da cidade, bastante moderno para a época, foi elaborado por Nina Ribeiro décadas antes nos moldes da tradição urbanística que Ildefonso Cerdá pensou para Barcelona, Belém foi comparada à uma pequena Paris (DERENJI, 1987). As diferenças entre as cidades européias às quais, Belém era comparada e mesmo planejada à semelhança são flagrantemente diferentes geograficamente em clima, relevo, hidrografia, etc. O que acarretaram e ainda acarretam à Belém problemas urbanos sérios do ponto de vista da drenagem, retificação dos rios e igarapés que cortam a cidade, disposição e dimensionamento da rede de esgoto, entre outros.

Neste momento foi criado o Departamento Sanitário Municipal e a divisão do município em quatro distritos sanitários (1901), semelhante às providências tomadas por Pereira Passos na reforma sanitária do Rio de Janeiro. Ademais, um aparato legal fez-se necessário para regular tantas transformações urbanas e foi promulgada entre outras leis o Código de Posturas Municipais (1900) que primeiramente exerceu o controle das atividades poluidoras como hospitais, fábricas, hotéis, mercados, barbearias (SARGES, 2002). Estabelecia o controle não apenas dedicado à saúde, moralidade e comportamento da população, mas indiretamente o controle dedicado ao meio ambiente.

A limpeza pública da cidade também era de competência deste departamento que rescindiu, à época, o contrato com a empresa responsável pela coleta de lixo e impôs novo contrato e novas providências. Foi construído um novo forno crematório para a queima do lixo, autorizado pela Lei Municipal n 229/1899, cujo local de instalação até os dias atuais é chamado de Cremação (bairro da Cremação). O governo ainda realizou a compra de carros mecânicos vindos da Europa, em 1903, para varrição da cidade (SARGES, 2002).

Tais mudanças tiveram sucesso e desodorizaram a cidade que sofria com o fedor produzido pelo lixo acumulado, pela falta de saneamento, pela falta de rede de esgoto. Entretanto, a segregação sócio-espacial ficou bastante evidente com as referidas mudanças, conforme Sarges (2002, p. 155):

A Belle-Époque imprimia, desse modo, a redefinição do espaço urbano, a redistribuição dos locais destinados aos serviços sanitários e o emprego de mecanismos de controle dos hábitos da população, o que tornava bastante visível a distinção entre a área central da cidade, destinada aos ricos burgueses “desodorizados” e “higienizados” e as áreas “periféricas” destinadas à população trabalhadora pobre

E para garantir a permanência de tais serviços, o Intendente Antônio Lemos assinou a Lei n 446/1906 que criou uma taxa de 6% sobre o valor de todos os imóveis situados na primeira légua patrimonial do município.

A preocupação com o controle sanitário dos alimentos também motivou o governo a criar um matadouro modelo que respondesse às exigências estéticas e de higiene à época. Assim, é que a partir de 1905 iniciaram as construções do matadouro e de um curro na Vila Pinheiro, atualmente Icoaraci.

Outros instrumentos normativos que chamam a atenção para os cuidados com o meio ambiente são o Código de Posturas citado acima que proibiu em seu artigo 57, capítulo XVI que “as árvores fossem cortadas, apedrejadas, em especial as andirobeiras, seringueiras e castanheiras” (SARGES, 2002, p.164). E outra norma que se destaca é a Lei n 255/1899 que reorganizava as obras municipais e estabelecia a criação de um serviço de arborização na cidade. Tal proposta estava relacionada ao embelezamento e era ponto importante no projeto urbanístico da cidade. Neste momento, o Horto Municipal foi reaparelhado para suprir de mudas, arbustos, árvores e plantas tal projeto.

Em 1903, é reinaugurado o Bosque Municipal Rodrigues Alves revalorizado por essa nova concepção e estética da cidade que passou a ver nas áreas verdes um contato com a natureza já raro no centro comercial, além do conforto ambiental, conforme assinala (SARGES, 2002, p.163).

A arborização da cidade era a busca de uma vida saudável, ligada à natureza, tanto na qualidade de vida acerca de ar purificado a partir do processo de fotossíntese, quanto a respeito da beleza que a cidade arborizada transmitia aos seus habitantes, além de amenizar o clima da urbe tropical

Desde àquela época, já se relacionava a preservação da natureza à sadia qualidade de vida, entretanto, percebe-se que ainda há uma valorização do seu aspecto contemplativo. Santilli (2005) enumera alguns estudos que defendem que o pensamento ou movimento ambientalista no Brasil surgiu ainda nos séculos XVIII e XIX, exatamente nos moldes como vemos no governo do Intendente Antônio Lemos em Belém, iniciativas de cunho preservacionista com a criação de parques, bosques e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, criado em 1808, como *Jardim de aclimação*⁴ por Dom João obedeceu a esses mesmos princípios

Por volta de 1920, vislumbrou-se o fim desse ciclo de crescimento, com o declínio da economia da borracha, Belém deixa de ser a “capital da borracha” e toda a região amazônica é desbancada pela produção no Oriente. De 1912 a 1945, várias tentativas foram feitas no sentido de reerguer a economia da borracha que foi brevemente aquecida durante a segunda guerra mundial, com a ocupação pelos japoneses dos seringais no Oriente, mas não alcançou o esperado e em 1945, com o fim da guerra voltou a declinar.

Belém amargou um período de estagnação econômica que durou aproximadamente dos anos 1920 aos 1950, quando a abertura da Belém-Brasília trouxe um novo crescimento à cidade, principalmente demográfico, provocando transformações.

A partir da década de 1950, a economia brasileira passou a apresentar um modelo de acumulação caracterizado pela rápida industrialização, altas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e, conseqüentemente alta expansão urbana (IPEA, 2001; FURTADO, 2007). No entanto, os resultados socioambientais foram contrastantes, agravaram os desequilíbrios e as desigualdades sociais, bem como impactaram fortemente o meio ambiente até então legalmente desprotegido.

O processo de inserção da Amazônia a essa dinâmica segue o padrão de acumulação vigente à formação econômico-social brasileira, tipicamente capitalista, onde “o processo de urbanização está imbricado à essa forma de inserção” (RODRIGUES, 1996, p. 22).

Belém, na década de 1950, consolida a malha viária original ainda, ligada ao centro histórico, Ver-o-peso e bairros do comércio, cidade velha. A partir de 1960, é que consolida a primeira légua patrimonial. Há nesse momento a ocupação das baixadas, formando as primeiras periferias que se concentraram ao longo do rio Guamá e outras voltadas para a baía

⁴ O então *Jardim de Aclimação* surgiu com a finalidade de aclimatar as plantas de especiarias oriundas das Índias Orientais. Posteriormente, recebeu o nome de *Real Horto*. Com fundação do Império no Brasil (1822-1889), o Real Horto passou a se chamar *Real Jardim Botânico* e, em seguida de *Imperial Jardim Botânico*. Atualmente, é *Instituto de Pesquisas Jardim Botânico* (desde 1998) após reconhecida importância científica. (INSTITUTO DE PESQUISAS JARDIM BOTÂNICO, 2010).

do Guajará e um adensamento urbano em direção ao Marco (“Marco da légua”) devido a proposta de arruamento deste bairro (PEREIRA, 2003).

Percebe-se, portanto, o quão impactante foi para Belém a partir da construção da BR-010 (Belém-Brasília). Rodrigues (1996, p. 26) destaca o projeto desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek no processo de reestruturação do espaço regional:

Inevitavelmente o projeto desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek viria ter incidência significativa no processo de reestruturação do espaço regional do modo como se desenvolve até hoje, manifestando-se ao nível do sistema urbano da região, através da constituição de uma significativa rede urbana e de uma reestruturação marcante do espaço-ambiente-intra-urbano de Belém entre outros pólos urbanos regionais, alterando sua estrutura produtiva, o seu crescimento demográfico mais que proporcionalmente a capacidade do Estado de responder às crescentes demandas sociais, e dinamizando os processos que vão redundar em formas espaço-ambientais marcadas por desequilíbrios ecológicos e sociais, com incidência na qualidade de vida de sua população.

O processo de reestruturação que Rodrigues (1996) destaca esta fortemente associada à construção da rodovia Belém-Brasília que alterou significativamente o espaço-ambiente-intra-urbano de Belém, pela “ligação” terrestre que viabilizaria não apenas a “integração” do sul-sudeste ao norte do país, como também melhor configuraria a relação centro-periferia internamente.

Essa reestruturação deixou nítido, na década de 1960, o adensamento das áreas centrais mais consolidadas, bem como o avanço da ocupação de áreas de baixadas, a ultrapassagem do “cinturão das áreas institucionais, notadamente pela indústria, conjuntos habitacionais, sítios e chácaras” (IPEA, 2002, p.37).

A partir da década de 1970, a cidade espraia-se configurando o processo de conurbação entre Belém e Ananindeua, que até 1943, fazia parte do Município de Belém. Vários eventos estão associados a esse crescimento em direção à área de abrangência hoje da BR-316. Ainda no século XIX, a estrada de ferro Belém-Bragança já trouxe alguma ocupação à área hoje compreendida pelos municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides (IPEA, 2002).

A Rodovia Augusto Montenegro corta vários bairros e chega até o Distrito de Icoaraci, seu traçado segue o da antiga estrada de ferro Belém-Bragança citada acima que foi desativada na mesma década que começou a ser construída a BR-010 (Belém-Brasília). Por volta de 1979, os primeiros conjuntos habitacionais são criados nessa área, levando alguma infra-estrutura, até então inexistente (PEREIRA, 2003). É neste momento que há a consolidação da ocupação dessas áreas, incluindo não apenas a Rodovia Augusto Montenegro

como também a área hoje conhecida como bairro do coqueiro. Este processo de ocupação e expansão urbana de Belém originou a região metropolitana de Belém.

Neste ínterim, grandes projetos são pensados e executados na região amazônica de forte impacto econômico, socioambiental e político. Mas Belém, em especial, do ponto de vista da aplicação do fluxo de capital que fora investido não vislumbrou sua aplicação em infraestrutura urbana.

A partir da década de 1980, a economia brasileira passa a viver um período de crise, isto se reflete sobre todos os outros aspectos da sociedade, já comprometido socialmente e politicamente pela própria ditadura militar. Necessário se faz contextualizar esse período histórico para entendermos os problemas relacionados ao meio ambiente em Belém, cidade inserida e resultante deste contexto e desta conjuntura. Assim, os reflexos dessa crise são agravados em Belém pela “base econômica frágil, dotada de pouco autônoma e exposta diretamente às crises estruturais da economia nacional” (IPEA, 2001, p.35).

Outro fato que devemos associar à crise vivida na década de 1980, é que mesmo nos momentos “altos” da economia no Brasil, com alto crescimento do PIB através da implantação dos grandes projetos na Amazônia e a geração de vultosas divisas com a exportação de minérios, Belém foi pouco beneficiada, considerando que tais divisas eram para saldar a dívida externa do país e associado a isto estava a baixa integração da estrutura econômica de Belém com os grandes projetos e com os próprios centros hegemônicos do país, naquele momento (IPEA, 2001)

Destacamos os aspectos econômicos das décadas de 1950 a 1980 para associarmos a análise da própria estrutura da cidade desde então. Belém hoje, como na década de 1980, apresenta “centro urbano adensado, ocupado pelas populações de média e alta renda, contrasta com uma periferia dispersa, ocupada pelas populações empobrecidas” (IPEA, 2001, p.35).

Verifica-se um processo de reestruturação e reordenamento do espaço urbano em Belém em meados da década de 1990 até meados dos anos 2005, tanto em nível Estadual, quanto Municipal. Neste período, houve um processo de revitalização de prédios localizados dentro da área que compreende ao núcleo inicial de colonização e fundação da cidade. Com atribuição de novas funcionalidades aos prédios coloniais e da época da *Belle époque*, como também a abertura de “janelas para o rio”, que consistiram na desapropriação de imóveis que ilegalmente ocupavam e ainda ocupam a orla de Belém.

A cidade ainda assim está estatisticamente mal colocada quando os quesitos são sanitário e ambiental. Belém convive com uma acelerada verticalização urbana, forte segregação sócio-espacial, meios de transporte inadequados e caóticos, alta especulação

imobiliária, ocupação das áreas de baixada (sujeitas a alagamento) sem saneamento básico e esgoto, vazios urbanos (IBGE, 2010).

Mas não foram apenas mudanças na organização do espaço que se efetivaram nos últimos anos em Belém. O Brasil como um todo desde a promulgação da Constituição de 1988, particularmente a Amazônia e o Pará, passam por profundas mudanças na organização política, administrativa, econômica e de gestão do território.

Quadro 11- Legislação Ambiental no Município de Belém

Cronologia	Objeto	Lei	Objetivo
1988	Planejamento Urbano	Lei nº 7.400, de 25/01/1988	Dispõe sobre as edificações no Município de Belém e dá outras providências.
1988	Planejamento Urbano	Lei nº 7.401, de 29/01/1988	Dispõe sobre a política municipal de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes de estruturação espacial da Região Metropolitana de Belém (RMB).
1988	Planejamento Urbano	Lei nº 7.399, de 11/01/1988	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Belém.
1991	Política do Meio Ambiente	Lei nº 7.539, de 19/11/1991	Cria o Parque Ecológico do Município de Belém.
1992	Datas	Lei nº 7.586, de 21/08/1992	Fixa a data de 05 de junho, como o Dia Municipal do Meio Ambiente e dá outras providências.
1992	Resíduos Sólidos	Lei nº 7.597, de 29/12/1992	Disciplina a obrigatoriedade das empresas limpa fossas de determinarem o local de despejo dos dejetos recolhidos.
1993	Resíduos Sólidos	Lei nº 7.631, de 24/05/1993	Torna obrigatória a coleta seletiva do lixo nas Escolas Públicas, Hospitais, Restaurantes, Supermercados, Feiras, Mercados, Grandes Lojas, Praias, Logradouros Públicos ou similares.
1993	Arborização	Lei nº 7.632, de 24/05/1993	Cria o Programa de Arborização Comunitária (PAC).

1994	Patrimônio Histórico, Artístico, Ambiental e Cultural	Lei nº 7.709, de 18/05/1994	Dispõe sobre a preservação e proteção do Patrimônio Histórico, Artístico, Ambiental e Cultural do Município de Belém.
1995	Política do Meio Ambiente	Lei nº 7.747, de 02/01/1995	Autoriza o Poder Executivo a criar o Centro de Referência em Educação Ambiental – Escola Bosque "Professor Eidorfe Moreira", na Ilha de Caratateua, Distrito de Outeiro, Município de Belém.
1995	Planejamento Urbano	Lei Delegada nº 001/1995	Dispõe sobre a Administração e o Gerenciamento das Praças, Parques e Áreas Verdes de Belém, por parte da FUNVERDE, e dá outras providências.
1995	Política do Meio Ambiente	Lei Delegada nº 002, de 20/11/1995	Introduz mudanças na Lei nº 7.747, de 02 de janeiro de 1995 que cria o Centro de Referência em Educação Ambiental – Escola Bosque “Professor Eidorfe Moreira” e dá outras providências.
1995	Política do Meio Ambiente	Lei Delegada nº 003, de 28/12/1995	Introduz mudanças na Lei Delegada nº 002, de 20 de novembro de 1995.
1998	Agenda 21	Lei nº 7.875, de 16/03/1998	Institui no Município de Belém o Programa "Agenda 21 Local" e o Fórum 21 Belém.
1998	Água	Lei nº 7.891, junho/1998	Torna obrigatório a realização do Programa de Balneabilidade no Município de Belém.

1998	Poluição	Lei nº 7.890, de 08/06/1998	Autoriza o Poder Executivo Municipal a implantar Programa de Restrição à Circulação de Veículos Automotores em Belém.
1998	Resíduos Sólidos	Lei nº 7.917, de 08/10/1998	Dispõe sobre a criação do Programa "Cidade Limpa Povo Sadio", e dá outras providências.
1999	Resíduos Sólidos	Lei nº 7.940, de 19/01/1999	Dispõe sobre os serviços e obras para a coleta, tratamento e disposição final de esgoto sanitário no Município de Belém e dá outras providências.
1999	Resíduos Sólidos	Lei nº 7.954, de 07/05/1999	Dispõe sobre a colocação de lixeiras nos passeios públicos e dá outras providências.
2000	Resíduos Sólidos	Lei nº 8.014, de 28/06/2000	Dispõe sobre a coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos industriais e entulhos em aterros sanitários ou em incineradores municipais não abrangidos pela coleta regular, e dá outras providências.
2000	Poluição Sonora	Lei nº 7.990, de 10/01/2000	Dispõe sobre o controle e o combate à poluição sonora no âmbito do Município de Belém.

Fonte: Prefeitura Municipal de Belém (2010).

Quadro 12 - Processos de reestruturação administrativa em Belém

Norma/Cronologia	Ementa	Mudanças
Lei nº 206/1898	Determina que o bosque passe a abranger desde a rua 25 de Setembro até a Visconde de Inhaúma entre as passagens Mauriti e Alferes Costas.	Institui nova área ao Bosque de Rodrigues Alves, reinaugurado depois de uma reforma completa em 1903.
Lei nº 255/1899	Reorganizou a secção de obras municipais	Instituiu três diretorias, sendo duas técnicas e uma de expediente, composta cada uma das duas primeiras de um engenheiro auxiliar, um desenhista e um condutor e a última de um oficial; prescrevia também sobre a comissão arrumadora, composta por um agrimensor e um arrumador. Criou também uma secção para o serviço de arborização com um arborizador e um ajudante.
1900	Código de Posturas do Município	Instrumento normativo regulador dos mais diversos aspectos da cidade, regulando sobre habitação, higiene, atividades industriais, fabris, moralidade, comportamento, tráfego, hábitos, etc.
Lei nº 959/1950	Dispõe sobre a abertura de créditos especiais.	Elenca crédito especial ao Departamento de Serviços Urbanos que posteriormente será SESUR – Secretaria Municipal de Serviços Urbanos.
Lei nº 1094/1950	Institui o quadro de funcionários e dá nova organização a Inspeção de Arborização, Bosque, Horto e Jardins.	Amplia a Inspeção de Arborização, Bosque, Horto e Jardins que posteriormente será um departamento dentro da estrutura da SESUR.
Decreto nº 13.617/1975	Dispõe sobre a organização administrativa do Município de Belém, define princípios para a implantação da reforma administrativa.	SEAD – Secretaria Municipal de Administração SEFIN - Secretaria Municipal de Finanças SEDEC – Secretaria Municipal de Educação e Cultura SEMOB - Secretaria Municipal de Obras SESUR - Secretaria Municipal de Serviços Urbanos
Lei nº 7.341/1986	Estabelece diretrizes gerais de administração, redefine a organização administrativa do Executivo Municipal.	Cria a SESAN - Secretaria Municipal de Saneamento, SESMA - Secretaria Municipal de Saúde e Meio Ambiente e SECON - Secretaria Municipal de Economia

Lei nº 7.449/1989	Dispõe sobre a criação, reorganização e extinção de órgãos municipais.	Cria a SEMUT – Secretaria Municipal de Transportes e a SEURB - Secretaria Municipal de Urbanismo. Extingue a SEMOB - Secretaria Municipal de Obras, Coordenadoria de Engenharia de Transporte, Coordenadoria de Arquitetura e Urbanismo, Coordenadoria de Ação Comunitária, DMER - Departamento Municipal de Estradas e Rodagem.
Lei nº 7.700/1994	Autoriza o poder executivo a criar a Fundação Bosques, Praças, Parques e Jardins do Município de Belém	Criação da FUNVERDE
Lei Delegada nº 01/1995	Dispõe sobre a administração e o gerenciamento das praças, parques e áreas verdes de Belém pela FUNVERDE	Determina a estrutura e delega competências à FUNVERDE
Lei nº 8.233/2003	Altera a Estrutura da Administração Pública Municipal e cria cargos de provimento efetivo na Secretaria Municipal de Meio Ambiente.	Cria a SEMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente, CONSEMMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente, FMMA – Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Fonte: SEMAJ (2010).

Quadro 13 - Arranjo legal da Gestão Ambiental em Belém com a criação da SEMMA.

Cronologia	Objeto	Lei	Objetivo
2003	Rearranjo da Administração Pública Municipal	Lei nº 8.233, de 31/01/2003.	Altera a estrutura da Administração Pública Municipal, cria a SEMMA, o CONSEMMA, o FMMA, criando cargos de provimento efetivo na SEMMA e extinção da FUNVERDE.
2005	Rearranjo da SEMMA após a descentralização.	Lei nº 8.486, de 29/12/2005.	Altera os dispositivos da Lei nº 8.233/2003 e dá outras providências.
2005	Política Ambiental Municipal	Lei nº 8.489, de 29/12/2005.	Institui a Política e o Sistema de Meio Ambiente do Município de Belém e dá outras providências.
2005	Taxas do Licenciamento Municipal	Lei nº 8.494, de 29/12/2005.	Institui as taxas pelo exercício regular do poder de polícia e as tarifas de competência da SEMMA.
2006	Poluição Sonora – taxas	Decreto Municipal nº 52.349, de 29/12/2006.	Corrige os valores mínimo e máximo das multas cobradas por infrações sonoras.
2007	Fundo Municipal de Meio Ambiente	Decreto Municipal nº 52.559, de 31/01/2007.	Regulamenta o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA.
2007	Taxas do Licenciamento Ambiental	Decreto Municipal nº 52.529, de 18/04/2007.	Regulamenta as tarifas de competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA.
2007	Política Ambiental Municipal	Decreto Municipal nº 52.926, de 18/04/2007.	Regulamenta o Conselho de Meio Ambiente do Município de Belém – CONSEMMA.
2007	Gestão Ambiental	Decreto Municipal nº 52.927, de 18/04/2007.	Regulamenta a concessão de licenças e autorizações ambientais.
2007	Gestão Ambiental	Decreto Municipal nº 52.928, de 18/04/2007.	Regulamenta o Art. 24, da Lei nº 8.489, de 29/12/2005, que determina a publicação dos atos administrativos da SEMMA.
2007	Gestão Ambiental	Decreto Municipal nº 52.930, de 18/04/2007.	Regulamenta o Cadastro de Atividades, Obras e Empreendimentos Impactantes do Meio Ambiente.
2007	Gestão Ambiental	Decreto Municipal nº 52.931, de 18/04/2007.	Regulamenta o Cadastro de Consultores Ambientais da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Belém.
2007	Gestão Ambiental	Decreto Municipal nº 52.932, de 18/04/2007.	Disciplina o procedimento administrativo para apuração de infração administrativa.

Quadro 14 - Município em processo de Descentralização da Gestão Ambiental no Pará

Municípios	Termo de descentralização
Belém	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 001/2005, publicado no Diário Oficial do Estado em 16/06/2005
Marabá	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 002/2006, publicado no Diário Oficial do Estado em 08/06/2006
Parauapebas	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 001/2006, publicado no Diário Oficial do Estado em 08/08/2006
Santarém	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 005/2006, publicado no Diário Oficial do Estado em 28/11/2006
Moju	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 003/2005, publicado no Diário Oficial do Estado em 14/11/2005
Ananindeua	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 003/2006, publicado no Diário Oficial do Estado em 11/08/2006
Santa Izabel do Pará	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 001/2007, publicado no Diário Oficial do Estado em 19/04/2007
Tucuruí	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 003/2007, publicado no Diário Oficial do Estado em 17/10/2007
Marituba	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 001/2008, publicado no Diário Oficial do Estado em 12/02/2008
Alenquer	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 005/2008, publicado no Diário Oficial do Estado em 07/11/2008
Itaituba	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 001/2009, publicado no Diário Oficial do Estado em 30/01/2009
Rondon do Pará	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 004/2008, publicado no Diário Oficial do Estado em 07/05/2008
Concórdia do Pará	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 004/2006, publicado no Diário Oficial do Estado em 07/04/2006
Portel	Termo de Gestão Ambiental Descentralizada n° 002/2007, publicado no Diário Oficial do Estado em 17/10/2007

Fonte: SEMA;COGER (2010).

Quadro 15 - Município Habilitados e/ou em processo de Habilitação

Municípios	Habilitação
Paragominas	Habilitação nº01/2009, a publicar, assinado em 05/11/2009 (Resolução COEMA 079/2009)
São Felix do Xingu	Habilitação nº02/2009, a publicar, assinado em 25/11/2009 (Resolução COEMA 079/2009)
Goianésia do Pará	Habilitação nº03/2009, processo com a GECON (Resolução COEMA 079/2009)
Tucumã	Habilitação nº04/2009, processo com a GECON (Resolução COEMA 079/2009)
Ourilândia do Norte	Habilitação nº05/2009, publicado no Diário Oficial do Estado em 22/04/2010 (Resolução COEMA 079/2009)
Xinguara	Habilitação nº06/2009, processo com a GECON (Resolução COEMA 079/2009)
Eldorado dos Carajás	Habilitação nº08/2009, a publicar, assinado em 30/11/2009 (Resolução COEMA 079/2009)
Tomé-Açu	Habilitação nº09/2009, processo com a GECON (Resolução COEMA 079/2009)
Tailândia	Habilitação nº01/2010, publicado no Diário Oficial do Estado em 13/01/2010 (Resolução COEMA 079/2009)
Santa Maria das Barreiras	Habilitação nº02/2010, publicado no Diário Oficial do Estado em 03/02/2010 (Resolução COEMA 079/2009)
Augusto Corrêa	Habilitação nº03/2010, publicado no Diário Oficial do Estado em 27/04/2010 (Resolução COEMA 079/2009)
Jacundá	Habilitação nº04/2010, publicado no Diário Oficial do Estado em 29/06/2010 (Resolução COEMA 079/2009)
Altamira	Habilitação nº05/2010, publicado no Diário Oficial do Estado em 29/06/2010 (Resolução COEMA 079/2009)
Capanema	Habilitação nº02/2010, publicado no Diário Oficial do Estado em 03/02/2010 (Resolução COEMA 079/2009)
Curionópolis	Habilitação nº02/2010, publicado no Diário Oficial do Estado em 03/02/2010 (Resolução COEMA 079/2009)

Fonte: SEMA; COGER (2010).

APENDICE B - Transcrição de entrevistas**Entrevista 1: Servidor Público Municipal, Engenheiro Agrônomo da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SEMMA**

Simy: Fale, por favor, sobre a gestão ambiental no município de Belém desde quando o senhor tem conhecimento.

Entrevistado: Sou Engenheiro Agrônomo, atualmente na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, eu já trabalho no Serviço Público Municipal desde 1983, quando entrei na prefeitura existia uma secretaria que se chamava Secretaria de Serviços Urbanos, que era uma secretaria que tomava conta de toda a estrutura da cidade, para vocês terem uma idéia a SESU era responsável pelo paisagismo da cidade, pela arborização da cidade, pela administração de feiras e mercados, pelo asfaltamento da cidade, pela administração dos cemitérios, pela coleta de lixo, pela drenagem da cidade, ela era uma super secretaria na década de 70, e durante a década de 80, ela foi desmembrada em duas secretarias, que hoje, atualmente existe no cronograma da prefeitura, a secretaria de economia, que ficou responsável por feiras e mercados, e os ambulantes da cidade, da utilização dos espaços públicos, pelo licenciamento da propaganda em outdoors na cidade, a secretaria de economia faz esse trabalho; e a Secretaria de Saneamento que é a secretaria, é uma das secretarias de peso da prefeitura, que ficou responsável pela coleta e destino final do lixo, pela drenagem urbana da cidade, pelo asfaltamento da cidade, que antigamente, na década de 70, com a Secretaria de Serviços Urbanos era competência do Departamento Municipal de Estrada e Rodagem, foi absorvido pela SESAN, e a SESAN ficou nessa responsabilidade do asfaltamento das vias da cidade, desobstrução de bueiros, da limpeza da cidade como um todo, na década de 70, início da década de 80, você tinha a Secretaria Municipal de Obras a SEMOB, que atualmente é a Secretaria de Urbanismo – SEURB, e a SEMOB ficava responsável pelo código de postura da cidade, pelo licenciamento de obras, de fiscalização dos espaços públicos da cidade, nessa caminhada a SEURB tinha um departamento, que era o departamento de Meio Ambiente, que na mudança ela passou um tempo na SESAN, e depois voltou para SEURB, já que a SEURB também ficou responsável pela parte de asfaltamento, e foi desmembrado em dois departamentos, um departamento voltou para a SESAN, que atualmente é, e o departamento de Meio Ambiente que ficou com a Secretaria, eu vou fazer mais uma passada anteriormente para dizer que na SESU, nós tínhamos um departamento de paisagismo, que era dividido, podemos dizer a grosso modo em três divisões, que era o bosque Rodrigues Alves, que a gente tinha a visitação e Lazer, a granja modelo, que hoje é responsável pela produção de

mudas na cidade, tanto arbóreas, como ornamentais, e o orto municipal, na verdade era que era responsável pela arborização da cidade, pela poda, plantio, e manutenção e implantação das áreas verdes, das praças, canteiros centrais, trevos da cidade, e manutenção desses espaços com paisagismo, gramados e tudo mais, e dentro disso também a manutenção de roçagem, tudo feito nesse que se chamava orto municipal, e que funcionava onde é a praça Milton Trindade, hoje aqui na Mundurucus com a Benjamin, a base operacional era essa, que depois da década de 80 foi mudada para onde era o forno crematório de Belém na cremação, que hoje é a praça Dalcídio Jurandir, e que depois esse departamento, ainda na responsabilidade da Secretaria de Urbanismo, foi para Travessa do Chaco entre Almirante Barroso e João Paulo II, na década de 90, o departamento, esse departamento de paisagismo da SEURB, era uma coisa muito grande, você tinha uma competência dentro da cidade muito grande, da manutenção, implantação dos espaços verdes; a cidade crescendo, aumentando os espaços verdes, a prefeitura sempre criando novos espaços verdes, praças, abrindo ruas, arborizando ruas, por que não é só dentro da parte continental de Belém, mas na parte insular, como outeiro, mosqueiro, cotijuba já aparecendo também, que a prefeitura, no caso a SEURB, tem essa ingerência nesses espaços também, e foram o departamento, já era departamento de Meio Ambiente dentro da estrutura SEURB, foi transformado na Fundação de parques de área verde de Belém, que foi chamado de FUNVERDE, onde pegou essa estrutura toda, que eu falei, Bosque, granja, e o que se chamava orto municipal, e aumentou essa estrutura, criando novos departamentos, já tendo o departamento já se transformou numa vida própria, tendo uma assessoria jurídica, educação ambiental, com a parte administrativa e financeira, de recursos humanos, a Fundação foi crescendo, e em 2003 também por uma exigência do crescimento muito grande da cidade, a fundação foi transformada na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, com essa mesmas competências do antigo departamento de paisagismo da SESU, o antigo departamento de Meio Ambiente da SEURB, também, mais recentemente da FUNVERDE, então ficou a estrutura do que é hoje a SEMA, o histórico dela é esse.

Simy: Então, na verdade, o departamento de paisagismo da SESU, foi depois para SESAN, que depois foi para SEURB, dentro da SEURB já muda de nome, vira DEMA – Departamento de Meio Ambiente, migrou para FUNVERDE na década de 90, e em 2003 com uma ampliação maior veio criar a SEMMA, como o senhor avalia o crescimento dessas competências, dessas delegações?

Entrevistado: Olha realmente precisava que essas transformações acontecessem que tivesse esse acontecimento; hoje em dia a gente já vê que o nosso departamento operacional, que tem as competências do que era o Horto Municipal, de trabalhar com paisagismo, com arborização

da cidade, ele precisava ser aumentado, eu não tenho competência para dizer isso, mas eu gostaria até que futuramente o gestor municipal, ele se preocupasse em criar, não como mais um cabide de emprego, mas uma secretaria operacional para essa parte do Meio Ambiente, por que os espaços estão crescendo na cidade e o departamento, ele precisa ser desenvolvido, a gente precisa aumentar nosso campo de produção de muda, então eu vejo que, na minha avaliação técnica, a gente poderia dividir a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em dois espaços, uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente e uma Secretaria Operacional de Meio Ambiente ou uma Fundação de meio Ambiente, onde a Secretaria Municipal ficaria responsável pela fiscalização, licenciamento, monitoramento das atividades potencialmente poluidoras da cidade, a parte do monitoramento do ar, monitoramento do índice de fumaça e de som, esse licenciamento ficaria com esta Secretaria, isso já é uma demanda muito grande para a própria Secretaria, e a parte operacional, que trabalha mais na cidade, ficaria como uma Secretaria Operacional ou Fundação, acredito que a fundação seria até melhor, por que fosse fácil para essa parte do meio ambiente captar recurso, e seria mais fácil para o poder público, em vez de ter uma secretaria, ter uma fundação captando recurso para manutenção, implantação das áreas verdes da cidade, com a arborização, das praças, parques, unidades de conservação do município e a parte de educação ambiental, isso aqui é uma sugestão de um técnico que trabalha a muito tempo, e tem uma pequena visão da cidade, acho que seria melhor do que ficar agregado a própria Secretaria de Meio Ambiente, essas duas funções, de cuidar do Meio Ambiente da cidade, na parte de licenciamento, de monitoramento das atividades potencialmente poluidora, e executar a manutenção disso, a secretaria fica muito sobrecarregada, então acho que poderia ser dividido isso, ou criado um instituto, uma fundação, ou uma própria secretaria operacional, que pela demanda da cidade, já exige que você tenha uma secretaria dotada de orçamento próprio, de estrutura, para trabalhar a parte verde da cidade, por que o Meio Ambiente não se restringe só a parte verde, são todas as atividades que acontece na cidade, principalmente as atividades potencialmente poluidora da cidade, que degradam o Meio Ambiente, então a gente precisava de uma secretaria, assim como a gente saiu de um departamento que foi criado, mas o nosso departamento operacional continuou a mesma coisa, tanto dentro da SEURB, quanto dentro da FUNVERDE, quanto dentro da SEMA, e a estrutura dele, é praticamente 70% dos funcionários pertencem ao operacional, então eu acredito que a gente tem em torno de mais de 300 funcionários, quanto técnicos como operacionais dentro desse departamento, é um departamento grande, que cuida de uma parte muito grande da cidade, assim como eu defendo que a parte de coleta de lixo da cidade também seja feita desagregada da Secretaria de Saneamento, que você tenha um

instituto que cuide exatamente disso, que é para você ter atenção não só na coleta, mas no tratamento desse lixo, não apenas no destino final, também tratar a reciclagem disso, então que isso também é Meio Ambiente, a gente tem uma secretaria que perpassa por todas as outras secretarias, perpassa pelo saneamento, pela educação, pelo urbanismo, pela secretaria de economia, por que trata com os ambulantes também, que precisam ter uma orientação para não degradar o meio ambiente, para o vendedor não jogar lixo, é uma parte da educação ambiental que não só seria competência da Secretaria Municipal de meio Ambiente, mas de toda a prefeitura, todas as secretarias, então eu vejo que essa estrutura, a tendência é mudar, por que a gente vem mudando ao longo dos anos, mas isso é uma opinião minha, técnica de ver, que continua o mesmo departamento, desde que a gente ingressou na prefeitura, com as mesmas atividades, e crescendo a cidade, crescendo os espaços, então a gente pegou o departamento e puxou para cima, uma administração maior, mas a operacionalidade, a operação do departamento continua a mesma do tempo que a gente era SESU, e passou por SEURB, por FUNVERDE, agora com SEMA, a gente continua com a mesma estrutura, de departamento, já claro que dentro da estrutura, o departamento já colocou divisões para você trabalhar, tem uma divisão de arborização, de paisagismo, tem uma divisão de produção de mudas, mais estruturado, mas que precisa ser separado do Meio Ambiente, essa é minha opinião.

Simy: Muito Obrigada pela entrevista

Entrevista 2- Assessor lotado no Departamento de Controle Ambiental - SEMMA

Simy: gostaria que você se apresentasse, falasse da sua formação, sobre o seu enquadramento funcional na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, sobre o seu trabalho na Secretaria, sobre o trabalho do departamento ao qual você está lotada e há quanto tempo você está nessa função.

Entrevistado: sou pedagoga com pós-graduação em Gestão Ambiental, entrei na Secretaria Municipal de Meio Ambiente em 2005, exercendo o cargo de assessora na divisão de monitoramento e fiscalização, da qual eu trabalhei 4 anos com fiscalização e monitoramento ambiental, de diversas atividades consideradas potencialmente poluidoras, com controle da poluição sonora, com controle da qualidade do ar, com controle da qualidade da água, poluição ambiental também, controle da poluição do solo, todos os tipos de poluição que essa divisão de monitoramento e fiscalização é responsável; de 2005 a 2008, foi o período que eu estive trabalhando nessa divisão, a partir de 2009 com a nova gestão do então partido verde, que anteriormente a pasta era da Secretária Sylvia Santos, que a partir de 2009 passou a ser do José Carlos Lima, de 2009 a 2010, estive exercendo a função de analista ambiental na divisão de cadastro e licenciamento, do departamento de controle ambiental, que é dividido em três divisões, divisão de monitoramento e fiscalização, divisão de cadastro e licenciamento e divisão de análise laboratorial que é o DILAB, que atualmente não está exercendo as suas devidas funções; o que eu faço na divisão de cadastro e licenciamento atualmente: trabalho com análise de projetos que vão desde um simples bar que é pequeno porte, até uma indústria de envasilhamento de bebidas alcoólicas de grande porte; a divisão de cadastro e licenciamento trabalha com análise de porte e potencial poluidor e a partir desta análise que vem dos estudos solicitados ao empreendedor que variam de RCA – Relatório de Controle Ambiental, PCA – Plano de Controle Ambiental, Plano de Recuperação de Área Degradada e PAE – Plano de Atendimento à Emergência, esse é solicitado aos postos de combustíveis e depósitos de GLP; as licenças que o órgão, através da divisão de cadastro e licenciamento emite são licença previa, licença de instalação e licença de operação, além da licença especial de fonte sonora que são emitidas às atividades que utilizam fonte sonora em determinados períodos; é diferente a licença especial de fonte sonora da licença ambiental de operação que tem casas noturnas, casas de show, bares dançantes que tem a licença ambiental de operação; por exemplo, em praças, logradouros públicos, centros educativos a gente dá LEFS que é a licença especial de fonte sonora.

Simy: Gostaria que você falasse agora um pouco sobre como você avalia a qualidade de formação, a qualidade da capacidade técnica dos analistas que incorporam o Departamento de Controle Ambiental desde que você passou a integrá-lo. E como você avalia a gestão ambiental no Município de Belém.

Entrevistado: Desde 2005 que foi o ano que eu ingressei na Secretaria Municipal de Meio Ambiente até os presentes dias, tivemos, acredito que na gestão da Secretária Sylvia Cristina, tiveram várias oportunidades aos profissionais do quadro, tanto efetivos quanto contratados e comissionados, cursos de qualificação profissional, cursos de especialização, nós temos o Fundo Municipal que tem recursos que foi utilizado para a qualificação dos profissionais do DCA – Departamento de Controle Ambiental, tanto da DMF – Divisão de monitoramento e fiscalização, quanto da DCL – Divisão de Cadastro e Licenciamento; em 2008, houve uma capacitação a nível de pós-graduação, a Secretaria entrou numa parceria com a Faculdade

FACI, a qual foram dadas 30 vagas; dessas 30 vagas foram divididas aos contratados, efetivos e comissionados; e a partir daí acredito que pelo tempo que trabalho no departamento houve uma melhora de atendimento do serviço público e de análise de processos, porque, assim, os profissionais nos órgãos públicos, tanto os efetivos, nas três esferas, o que se verifica, eu posso até falar com propriedade nisso, é que falta, né? Por parte do poder público essa sensibilidade por uma qualificação continuada dos profissionais que atuam na gestão ambiental; e nessas duas gestões das quais eu fiz parte, tanto da Sylvia Cristina quanto do José Carlos de Lima, que ambos tiveram a sensibilidade em relação a qualificação técnica e especialização; na gestão do José Carlos houve um investimento a nível de equipamento técnico, né? Para aferição de determinados níveis de poluição, tal como poluição atmosférica, houve aquisição de equipamentos e qualificação de profissionais para manusear o equipamento, houve também investimento em cursos de especialização e capacitação; então, é assim, a gestão ambiental, ela precisa sim de uma estrutura organizacional consolidada, com profissionais qualificados, com equipamento, com leis, com conselho realmente atuante e um fundo municipal que funcione, para que a gestão ambiental dê realmente resultados que a população espera.

Simy: Você tem idéia de quantos funcionários efetivos tem dentro do DCA?

Entrevistado: Quando eu entrei em 2005, nós tínhamos um número bem expressivo de funcionários, na DMF nós tínhamos 16 profissionais, na DCL 16 profissionais, distribuídos nas distintas graduações, sanitaristas, químico, agrônomo, engenheiro civil, engenheiros florestais e biólogo; quando eu entrei nós tínhamos como biólogo, nós tínhamos 3 biólogos, 3 florestais, 2 agrônomos, 1 química, 4 sanitaristas, 1 civil, isso na divisão de monitoramento e fiscalização, na de cadastro e licenciamento nós tínhamos ... não, na verdade, nós tínhamos 10 profissionais que não me recordo, mas tinham 3 biólogos, 2 sanitaristas ... mas eram 10 profissionais; e o que ocorreu neste período? Concursos públicos com salários mais atrativos... Eu ouvia muito os meus colegas dizerem assim que o salário de um funcionário público municipal, ele é muito aquém do que se espera um graduado na área de meio ambiente, então é assim, eles foram motivados por melhores salários a nível federal e a maioria fez e daqueles 16 restaram agora apenas 3 profissionais e que mesmo assim continuam tentando fazer um concurso público, porque se sentem desmotivados, é mais a questão de salário, pelo que a gente conversa, é mais a questão de salário de quem trabalha com gestão ambiental no município; e por ter saído essa quantidade de funcionários do quadro efetivo a demanda de processos aumentou e superou a quantidade de técnicos que existe hoje no departamento e acaba que engessa o processo, atrapalha porque você acaba tendo uma demanda que ultrapassa até a capacidade de você analisar o processo em um mês, uma semana e você tem que analisar em 2 dias e isso pode ser considerado um impacto negativo dentro da gestão ambiental municipal.

Simy: Muito obrigada pela entrevista

Entrevista 3- Servidor Público Estadual lotado na Gerência ... GEPAMB/COGER - SEMA

Simy: O que é a gestão compartilhada?

Entrevistado: Entendo que seja fundamental, primeiramente, definirmos o que é Gestão Ambiental. Gestão Ambiental - É um mecanismo de condução que orienta e controla o uso dos recursos naturais, por meio de determinadas ações econômicas de instrumentos regulamentados em lei, da normalização e, de investimentos públicos e financeiros, aplicada em nível Federal, Estadual e Municipal, para conduzir a uma mudança de atitude no uso dos recursos naturais, tanto pelas empresas como pelos órgãos públicos e pelo cidadão comum. Igualmente, defino Gestão Ambiental Compartilhada, como: Estabelecimento de um conjunto de ações de natureza administrativa, em um determinado espaço ou unidade de planejamento, que considere as inter-relações entre os recursos naturais e as atividades socioeconômicas e ambientais.

Simy: Qual instrumento normativo que prescreve tal processo?

Entrevistado: A Lei nº 6.938/81 estabeleceu a gestão compartilhada, a partir de suas Diretrizes. “As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico”. A Lei nº 6.938/81, também, criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, garantindo a participação no processo de gestão ambiental de todos os entes da federação, União, Estados e Municípios e, da Sociedade Civil.

Simy: Quando foi instituída?

Entrevistado: Apesar de a competência dos entes da federação, especialmente, municipal na gestão ambiental, ser inequívoca desde a vigência da Constituição Federal de 1988, o exercício dessa competência não foi pleno desde então, passando a ser exercido com mais intensidade, a partir do sancionamento da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, reforçada pela Resolução do CONAMA nº 237/97, a qual definiu as atribuições dos entes da federação.

Simy: Quais as diferenças entre Termo de Descentralização e Habilitação?

Entrevistado: Ambos se apresentam como instrumentos de compartilhamento de gestão. O Termo de Descentralização é um instrumento respaldado na Lei nº 6.938/81, consubstanciado pela Resolução CONAMA nº 237/97. A Habilitação surgiu a partir do sancionamento da Resolução COEMA nº 079/2009. Esta Resolução é respaldada legalmente, pela Lei Estadual nº 7.389/2010.

Simy: Por que Belém apresenta Termo de Descentralização e não está Habilitado?

Entrevistado: O município de Belém passou a exercer a gestão compartilhada com o Estado, antes do sancionamento da Resolução COEMA nº 079/2009. O Governo do Estado, através da Secretaria de Estado de Meio Ambiente – SEMA vem trabalhando, para que os municípios que já exerciam a gestão compartilhada, antes da referida Resolução, se Habilitem, para que possam exercer a gestão ambiental municipal, em conformidade com a legislação vigente.

Simy: Quais os requisitos para que o Estado e um determinado município compartilhe a gestão ambiental?

Entrevistado: O município deve ter implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente; Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais; Possuir nos quadros do órgão municipal do meio ambiente, ou a disposição do mesmo, profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, exigindo o devido Registro no Conselho de Classe; Possuir servidores municipais com competência e habilidade para exercício da fiscalização ambiental; Possuir legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento; Possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes; Possuir Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.

Simy: Muito obrigada pela entrevista

ANEXOS

ANEXO A - Resolução Conama No. 237/997 - Atividades ou Empreendimentos Sujeitas ao Licenciamento Ambiental.

Extração e tratamento de minerais

- pesquisa mineral com guia de utilização
- lavra a céu aberto, inclusive de aluvião, com ou sem beneficiamento
- lavra subterrânea com ou sem beneficiamento
- lavra garimpeira
- perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural

Indústria de produtos minerais não metálicos

- beneficiamento de minerais não metálicos, não associados à extração
- fabricação e elaboração de produtos minerais não metálicos tais como: produção de material cerâmico, cimento, gesso, amianto e vidro, entre outros.

Indústria metalúrgica

- fabricação de aço e de produtos siderúrgicos
- produção de fundidos de ferro e aço / forjados / arames / relaminados com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- metalurgia dos metais não-ferrosos, em formas primárias e secundárias, inclusive ouro
- produção de laminados / ligas / artefatos de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- relaminação de metais não-ferrosos , inclusive ligas
- produção de soldas e anodos
- metalurgia de metais preciosos
- metalurgia do pó, inclusive peças moldadas
- fabricação de estruturas metálicas com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- fabricação de artefatos de ferro / aço e de metais não-ferrosos com ou sem tratamento de superfície, inclusive galvanoplastia
- têmpera e cementação de aço, recozimento de arames, tratamento de superfície

Indústria mecânica

- fabricação de máquinas, aparelhos, peças, utensílios e acessórios com e sem tratamento térmico e/ou de superfície

Indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações

- fabricação de pilhas, baterias e outros acumuladores
- fabricação de material elétrico, eletrônico e equipamentos para telecomunicação e informática
- fabricação de aparelhos elétricos e eletrodomésticos

Indústria de material de transporte

- fabricação e montagem de veículos rodoviários e ferroviários, peças e acessórios
- fabricação e montagem de aeronaves
- fabricação e reparo de embarcações e estruturas flutuantes

Indústria de madeira

- serraria e desdobramento de madeira
- preservação de madeira
- fabricação de chapas, placas de madeira aglomerada, prensada e compensada
- fabricação de estruturas de madeira e de móveis

Indústria de papel e celulose

- fabricação de celulose e pasta mecânica
- fabricação de papel e papelão
- fabricação de artefatos de papel, papelão, cartolina, cartão e fibra prensada

Indústria de borracha

- beneficiamento de borracha natural
- fabricação de câmara de ar e fabricação e condicionamento de pneumáticos
- fabricação de laminados e fios de borracha

- fabricação de espuma de borracha e de artefatos de espuma de borracha , inclusive látex

Indústria de couros e peles

- secagem e salga de couros e peles
- curtimento e outras preparações de couros e peles
- fabricação de artefatos diversos de couros e peles
- fabricação de cola animal

Indústria química

- produção de substâncias e fabricação de produtos químicos
- fabricação de produtos derivados do processamento de petróleo, de rochas betuminosas e da madeira
- fabricação de combustíveis não derivados de petróleo
- produção de óleos/gorduras/ceras vegetais-animais/óleos essenciais vegetais e outros produtos da destilação da madeira
- fabricação de resinas e de fibras e fios artificiais e sintéticos e de borracha e látex sintéticos
- fabricação de pólvora/explosivos/detonantes/munição para caça-desporto, fósforo de segurança e artigos pirotécnicos
- recuperação e refino de solventes, óleos minerais, vegetais e animais
- fabricação de concentrados aromáticos naturais, artificiais e sintéticos
- fabricação de preparados para limpeza e polimento, desinfetantes, inseticidas, germicidas e fungicidas
- fabricação de tintas, esmaltes, lacas , vernizes, impermeabilizantes, solventes e secantes
- fabricação de fertilizantes e agroquímicos
- fabricação de produtos farmacêuticos e veterinários
- fabricação de sabões, detergentes e velas
- fabricação de perfumarias e cosméticos
- produção de álcool etílico, metanol e similares

Indústria de produtos de matéria plástica

- fabricação de laminados plásticos
- fabricação de artefatos de material plástico

Indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos

- beneficiamento de fibras têxteis, vegetais, de origem animal e sintéticos
- fabricação e acabamento de fios e tecidos
- tingimento, estamparia e outros acabamentos em peças do vestuário e artigos diversos de tecidos
- fabricação de calçados e componentes para calçados

Indústria de produtos alimentares e bebidas

- beneficiamento, moagem, torrefação e fabricação de produtos alimentares
- matadouros, abatedouros, frigoríficos, charqueadas e derivados de origem animal
- fabricação de conservas
- preparação de pescados e fabricação de conservas de pescados
- preparação , beneficiamento e industrialização de leite e derivados
- fabricação e refinação de açúcar
- refino / preparação de óleo e gorduras vegetais
- produção de manteiga, cacau, gorduras de origem animal para alimentação
- fabricação de fermentos e leveduras
- fabricação de rações balanceadas e de alimentos preparados para animais
- fabricação de vinhos e vinagre
- fabricação de cervejas, chopes e maltes
- fabricação de bebidas não alcoólicas, bem como engarrafamento e gaseificação de águas minerais
- fabricação de bebidas alcoólicas

Indústria de fumo

- fabricação de cigarros/charutos/cigarilhas e outras atividades de beneficiamento do fumo

Indústrias diversas

- usinas de produção de concreto
- usinas de asfalto
- serviços de galvanoplastia

Obras civis

- rodovias, ferrovias, hidrovias , metropolitanos
- barragens e diques
- canais para drenagem
- retificação de curso de água
- abertura de barras, embocaduras e canais
- transposição de bacias hidrográficas
- outras obras de arte

Serviços de utilidade

- produção de energia termoeletrica
- transmissão de energia elétrica
- estações de tratamento de água
- interceptores, emissários, estação elevatória e tratamento de esgoto sanitário
- tratamento e destinação de resíduos industriais (líquidos e sólidos)
- tratamento/disposição de resíduos especiais tais como: de agroquímicos e suas embalagens usadas e de serviço de saúde, entre outros
- tratamento e destinação de resíduos sólidos urbanos, inclusive aqueles provenientes de fossas
- dragagem e derrocamentos em corpos d'água
- recuperação de áreas contaminadas ou degradadas

Transporte, terminais e depósitos

- transporte de cargas perigosas
- transporte por dutos
- marinas, portos e aeroportos
- terminais de minério, petróleo e derivados e produtos químicos
- depósitos de produtos químicos e produtos perigosos

Turismo

- complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos e autódromos

Atividades diversas

- parcelamento do solo
- distrito e pólo industrial

Atividades agropecuárias

- projeto agrícola
- criação de animais
- projetos de assentamentos e de colonização

Uso de recursos naturais

- silvicultura;
- exploração econômica da madeira ou lenha e subprodutos florestais
- atividade de manejo de fauna exótica e criadouro de fauna silvestre
- utilização do patrimônio genético natural
- manejo de recursos aquáticos vivos
- introdução de espécies exóticas e/ou geneticamente modificadas
- uso da diversidade biológica pela biotecnologia.