



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE RECURSOS  
NATURAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL NA AMAZÔNIA

**MÁRIO SÉRGIO DOS SANTOS RIBEIRO**

**DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO NA  
AMAZÔNIA: o caso do município de Laranjal do Jari (AP)**

**Macapá (AP)**

**2016**

**MÁRIO SÉRGIO DOS SANTOS RIBEIRO**

**DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO NA  
AMAZÔNIA: o caso do município de Laranjal do Jari (AP)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, para obtenção do Título de Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará.

Área de Concentração: Gestão Ambiental  
Orientador: Prof. Dr. André Luís Assunção de Farias.

Coorientador: Prof. Dr. Rodolpho Bastos.

**Macapá (AP)**

**2016**

Dados Internacionais de Catalogação - na – Publicação (C I P)  
Sistema de Bibliotecas da UFPA

---

Ribeiro, Mário Sérgio dos Santos, 1961 -  
Descentralização da gestão ambiental e licenciamento na  
Amazônia: o caso do município de Laranjal do Jari (AP) / Mário  
Sérgio dos Santos Ribeiro. – Macapá. - 2016.

Orientador: André Luís Assunção de Farias;

Coorientador: Rodolpho Bastos.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará,  
Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-Graduação em  
Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na  
Amazônia, Belém, 2016.

1. Gestão ambiental – Laranjal do Jari (AP). 2. Licenças  
ambientais. 3. Política ambiental. I. Título.

CDD 22. ed. 363. 70098116

---

**MARIO SÉRGIO DOS SANTOS RIBEIRO**

**DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL E LICENCIAMENTO NA  
AMAZÔNIA: o caso do município de Laranjal do Jari (AP)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, para obtenção do Título de Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará.

Área de Concentração: Gestão Ambiental  
Orientador: Prof. Dr. André Luís Assunção de Farias.

Coorientador: Prof. Dr. Rodolpho Bastos.

APROVADO EM: 24/06/2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. André Luís Assunção de Farias – PPGEDAM/NUMA/UFPA

---

Prof. Dr. Sérgio Cardoso de Moraes – PPGEDAM/NUMA/UFPA

---

Prof. Dr. Ricardo Ângelo Pereira de Lima – Examinador Externo - UNIFAP

Dedico este trabalho

A minha mãe, **Odinéa dos Santos Ribeiro** (in memorium), a meu Pai **Vicente Valdomiro Carvalho (Vadoca)**.

A minha esposa **Mara**, meus filhos **Luana Ribeiro, Mário Junior** meu neto **Davi Lucca**, meus irmãos e irmãs **Valdomiro, Lico, Sanda, Lúcia, Rosália, Tânia e Sônia**, Pelo amor incondicional, ensinamentos e exemplos de luta, persistência, caráter e solidariedade e com esperança no futuro que sempre foi uma marca da família Ribeiro.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a **Deus** em primeiro lugar pelo dom da vida e pela oportunidade de me permitir com sabedoria superar os obstáculos para a finalização deste trabalho.

À minha mãe **Odinéia** (in memorium), meu Pai **Vicente** e meus irmãos (**Valdomiro, Lico, Sandra, Lúcia, Rosália, Tânia e Sônia**). A todos meus amigos em especial **Gilson e Maranhão** pela solidariedade e estímulos nos momentos difíceis.

A minha esposa **Mara**, meus filhos **Luana e Mário Junior** meu neto **Davi Lucca, Lorrane e Sandro** por servirem de estímulo na busca de novos conhecimentos, pela paciência e pela ajuda que prestaram na execução deste trabalho.

Ao **Governo do Estado do Amapá** através da **Secretaria de Estado do Meio Ambiente/COEMA/FERMA** que proporcionou a oportunidade para a realização desta pós-graduação em nível de Mestrado.

Ao meu orientador **Prof. Dr. André Farias** que desde a apresentação do pré-projeto de pesquisa enfocando o tema descentralização da gestão ambiental nos estimulou a levar em frente o trabalho para que pudéssemos ter experiências compartilhadas sobre este tema nos estados da região norte, a oportunidade de ter compartilhado conhecimentos e correções de rumo no processo de construção do trabalho. Aos demais docentes do **PPGEDAM** que no decorrer das aulas ministradas com suas experiências, expertises e material apresentado ampliaram meu horizonte sobre a gestão ambiental descentralizada e oportunizaram um espaço de discussão e estímulo à pesquisa. A minha colega **MSC Selma Santos** pelo apoio e colaboração no momento da construção do meu trabalho.

A todos os colegas que compuseram esta turma do mestrado pela oportunidade da convivência, conhecimento, discussão sobre os diversos temas que permearam os trabalhos de cada um. A todos meus colegas de trabalho da SEMA, em especial, **Barbosa, Jessejames, Ruimar, Zé Maria e Miller** que pela proximidade sempre estimularam, ajudaram e torceram para uma boa execução do trabalho.

A todos os funcionários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Laranjal do Jari, em especial aos servidores **Darcy Neia, Tâmara**, que sempre prestaram as informações solicitadas. Agradeço aos ex-secretários **Wagner Oliveira, José Fialho, Antonina, Rangel, Telmiran**, e a atual Secretaria **Lilian** com os quais desde 2011, tenho o prazer de partilhar conversas e entrevistas sobre a gestão ambiental do Município de Laranjal do Jari.

## RESUMO

Implementar a descentralização da gestão ambiental, é trazer o ente município para o debate, é colocá-lo como agente mediador de conflitos na esfera local, estabelecendo que o mesmo desenvolva diversos atributos organizacionais. Para a Amazônia a descentralização da gestão ambiental tem importância significativa pelo quantitativo de municípios existentes e pela exuberância dos seus recursos naturais. Esta pesquisa tem como questão central, verificar em que medida a descentralização via instrumento de licenciamento ambiental e o estabelecimento de ações de políticas ambientais pode ajudar a gestão ambiental no município de Laranjal do Jari, no Amapá, irá analisar a experiência prática de gestão ambiental descentralizada no município de Laranjal do Jari (AP), com foco principal no instrumento de licenciamento ambiental e como essa ação de intervenção no meio ambiente urbano vem se desenvolvendo desde a habilitação até o momento atual, considerando os aspectos político institucional, de gerenciamento interno e participação popular. No marco teórico partiu-se da abordagem de que o modelo de construção da descentralização ambiental começa a partir da existência de uma instância institucional. Em princípio busca-se basear nesta teoria para entender as instituições como elementos determinantes no desempenho econômico das sociedades, incorporar a análise histórica para o esforço de entendermos quanto ao estudo das instituições, das mudanças institucionais das oscilações políticas que permeiam toda a sociedade onde essas organizações e/ou instituições estão colocadas. A metodologia utilizada foi através de um estudo de caso conduzido por pesquisa exploratória e descritiva, orientada pelo uso de levantamento bibliográfico, entrevistas com diversos atores, coleta de dados, através de questionários e observação sistemática. Os resultados revelam que os principais obstáculos que possam ocorrer para uma efetividade na gestão ambiental local estão diretamente relacionados à existência de estabilidade política administrativa na prefeitura e, conseqüentemente, no órgão ambiental local e, a partir de então, o município possa buscar os instrumentos e políticas públicas disponíveis para fortalecimento da gestão ambiental local.

**Palavras-chave:** Gestão ambiental – Laranjal do Jari (AP). Licenças Ambientais. Política Ambiental.

## ABSTRACT

Implementing the decentralization of environmental management, is to bring the entity county to debate, is to put it as mediator of conflicts at the local level, establishing that it develops various organizational attributes. For Amazon, the decentralization of environmental management has significant importance for the quantity of counties and the exuberance of its natural resources. This research has as a central issue check to what extent decentralization through environmental licensing tool and the establishment of environmental policy actions can help the environmental management in the county of Laranjal do Jari, in Amapá, will examine the practical experience of decentralized environmental management in the county of Laranjal do Jari with main focus on environmental licensing tool and how this intervention action in the urban environment has been developing since the qualification to the present time, and will consider the political and institutional aspects, of management and popular participation. The Theoretical framework we set out the approach that the model of construction of the environmental decentralization starts from the existence of institutional agents. We rely on this theory to understand the institutions as key factors in the economic performance of the society, incorporating historical analysis to the effort to understand about the study of institutions, institutional changes of political movements that permeate the whole society where those organizations and / or institutions are placed. The methodology was designed through a case study conducted by exploratory and descriptive research, guided by the use of bibliographic survey, interviews with several actors, data collection, through questionnaires and systematic observation. The results show that the main obstacles that may occur for effectiveness in local environmental management are directly related to the existence of administrative political stability in the prefecture and therefore the environmental agency and from then the county can seek the public policies and instruments available to strengthening local environmental management.

**Keywords:** Environmental management – Laranjal do Jari (AP). Environmental licenses. Environmental politics.



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos da Teoria das Instituições .....	26
Quadro 2 – Estrutura do SISNAMA .....	40
Quadro 3 – Demonstrativo da evolução da descentralização da gestão ambiental antes da edição da lei complementar 140/11 .....	46
Quadro 4 – Demonstrativo da evolução da descentralização da gestão ambiental após da edição da lei complementar 140/11 .....	47
Quadro 5 - Evolução demográfica de Laranjal do Jari .....	55
Quadro 6 – Cadastro das atividades/empreendimentos .....	57
Quadro 7 - Organograma da SEMMATUR .....	59
Quadro 8 – Legislações municipais.....	60
Quadro 9 - Cadastramento Inicial .....	65
Quadro 10 – Composição do COMDEMA.....	66
Quadro 11 – Histórico da administração municipal .....	67
Quadro 12 – Demonstrativo das licenças emitidas .....	75
Quadro 13 - Compativo do licenciamento ambiental quando centralizado no Estado x descentralizado/município .....	77

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa do município de Laranjal do Jari.....	32
Figura 2 - Mapa da divisão política do Estado do Amapá e as áreas protegidas..	33
Figura 3 – Mapa do Estado com os municípios descentralizados.....	48
Figura 4 - Mapa propostas para mapeamento do Estado nas escalas 1:25.000 (azul) e 1:50.000 (verde).....	52
Figura 5 – Mapa das áreas que foram sobrevoadas para aquisição de imagens de alta resolução (ortofotos) das principais localidades do Estado.....	53
Figura 6 – Foto das instalações da SEMMATUR.....	73
Figura 7 – Foto das instalações da SEMMATUR junto com outras estruturas Municipais.....	73

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Autorização Ambiental
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CA	Certidão de Anuência
CEMA	Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente/Amapá
CETESB	Companhia Estadual de Tecnologia e Saneamento Básico/SP
CF	Constituição Federal de 1988
CGTIA	Coordenadoria de Geoprocessamento e de Tecnologia da Informação Ambiental/SEMA/AP
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente/Amapá
COMARU	Cooperativa Mista dos Produtores e Extrativistas do rio Iratapuru
CONDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente/LJ
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
DEFILI	Departamento de Fiscalização e Licenciamento
DOE	Diário Oficial do Estado/AP
DCT	Departamento de Ciência e Tecnologia
DSG	Diretoria de Serviços Geográficos
EB	Exército Brasileiro
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EPA	Agência de Proteção Ambiental/EUA
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente/RJ
FERMA	Fundo Especial de Recursos do Meio Ambiente/AP
FERMAM	Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMAP	Instituto de Meio Ambiente e Ordenamento Territorial
LC	Lei Complementar
LP	Licença Prévia
LI	Licença de Instalação

LO	Licença de Operação
LIO	Licença de Instalação e Operação
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MEEAL	Macrozoneamento Ecológico Econômico da Amazônia Legal
NUMA	Núcleo de Meio Ambiente
OEMA	Órgão Estadual de Meio Ambiente
PEFOGAM	Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal
PGAI	Projeto de Gestão Ambiental Integrado
PPG-7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PPGEDAM	Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia
PROGRAM	Programa de Gestão Ambiental Municipal do Estado do Amapá
PROGAB	Programa de Fortalecimento da Gestão Ambiental no Brasil
PQGA	Programa de Qualificação da Gestão Ambiental
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do rio Iratapuru
RESEX – CA	Reserva Extrativista do rio Cajari
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento
SEMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente/AP
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente do Governo Federal
SEMMATUR	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo/LJ
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SPRN	Sub Programa de Política de Recursos Naturais
UC's	Unidades de Conservação
UFPA	Universidade Federal do Pará
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico
ZEE/AMAPÁ	Zoneamento Ecológico Econômico da Área Sul do Estado/AP

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>BASES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1</b>	<b>O institucionalismo e o neoinstitucionalismo: motivação para entender as instituições.....</b>	<b>22</b>
<b>2.2</b>	<b>Descentralização ambiental.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3</b>	<b>A ecologia política e o processo de gestão ambiental.....</b>	<b>28</b>
<b>2.4</b>	<b>Procedimento metodológico.....</b>	<b>30</b>
<b>3</b>	<b>HISTÓRIA DA POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL: DOS PROBLEMAS A NORMATIZAÇÃO.....</b>	<b>37</b>
<b>3.1</b>	<b>Evolução histórica e as instituições da gestão ambiental.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2</b>	<b>Política, instrumentos normativos e gestão ambiental no nível nacional.....</b>	<b>38</b>
<b>3.3</b>	<b>Política, instrumentos normativos e gestão ambiental no nível regional.....</b>	<b>44</b>
<b>4</b>	<b>O CASO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA NO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI/AP.....</b>	<b>54</b>
<b>4.1</b>	<b>A contextualização histórica e os aspectos socioeconômicos do município.....</b>	<b>54</b>
<b>4.2</b>	<b>A questão ambiental, a estrutura do sistema municipal de meio ambiente e os instrumentos normativos.....</b>	<b>58</b>
<b>4.3</b>	<b>O estudo de caso em Laranjal do Jari: constatações da pesquisa.....</b>	<b>66</b>
<b>4.3.1</b>	<b>Aspecto político institucional.....</b>	<b>67</b>
<b>4.3.2</b>	<b>Aspecto da gestão interna.....</b>	<b>70</b>
<b>4.3.3</b>	<b>Aspecto da participação social.....</b>	<b>78</b>
<b>4.4</b>	<b>Implicações do processo de descentralização via instrumento de licenciamento ambiental.....</b>	<b>79</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>82</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>87</b>
	<b>APÊNDICE - MODELO DE FORMULÁRIO.....</b>	<b>94</b>
	<b>ANEXO – QUADRO DE ATIVIDADES CADASTRADAS.....</b>	<b>100</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Considerando que a gestão ambiental pública é essencialmente uma gestão de conflitos (IBAMA 2006, p. 5), trazer o tema descentralização da gestão ambiental para o debate é colocar o ente federativo município como elemento importante na discussão, é trazer o mesmo para o debate e colocá-lo como agente mediador de conflitos na esfera local.

A descentralização ambiental pode ser utilizada como uma estratégia operacional na busca de um novo entendimento do que sejam políticas públicas, a partir da possibilidade de participação dos atores sociais locais envolvidos na gestão ambiental, (SCARDUA; BURSZTYN, 2003), (BUARQUE, 1999). Neste sentido pode-se destaca-la como instrumento da política e gestão ambiental, particularmente na boa gestão dos recursos naturais, da aproximação das coletividades e na busca do desenvolvimento local.

Com relação à Região Amazônica, a exuberância com que a mesma se apresenta em relação aos seus recursos naturais e a oportunidade que o processo de descentralização da gestão ambiental traz para que o ente federativo município participe desse processo é muito significativo, considerando que a <sup>1</sup>Amazônia Legal comporta cerca de 775 municípios.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 fortaleceu a ação descentralizadora quando estabeleceu o marco para a ação municipal sobre o meio ambiente (BRASIL, 1988), consagrando e fortalecendo de várias formas a ação municipal e a ação cooperada prevista desde a instituição da Lei 6.938/81 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), (BRASIL, 2015a). Assim, o município poderia estabelecer sua própria agenda de prioridades ambientais. Esta ação foi fortalecida pela emissão da Resolução CONAMA 237/97 que evidenciava a tentativa de definir as competências dos entes federativos e trazia como inovação que o município poderia atuar no licenciamento ambiental das atividades de impacto local (BRASIL, 2015b).

---

<sup>1</sup> A Amazônia Legal ocupa 5.016.136,3 km<sup>2</sup>, que correspondem a cerca de 59% do território brasileiro. Nela vivem em torno de 24 milhões de pessoas, segundo o Censo 2010, distribuídas em 775 municípios, nos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (79% da área do estado)

No presente momento, as discussões enfocando a temática ambiental, entre o Estado e a sociedade civil, estão em processo de internalização com o olhar de responsabilidade coletiva pelo meio ambiente. No Brasil essa responsabilidade está tutelada e explícita no regimento maior do Estado, que seria a própria Constituição Federal do Brasil. O governo federal (União), com base na visão das políticas públicas ambientais, distribuiu competências e responsabilidades quanto ao meio ambiente. Assim, o meio ambiente é considerado um bem de uso comum de todos e, desta maneira, cabe ao poder público e a coletividade preservá-lo.

Desta feita, pelo artigo 23, inciso VI da Carta Magna, foi atribuída competência comum à União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas” e posteriormente, com a regulamentação através da Lei Complementar 140/2011<sup>2</sup>. Foi estabelecida a competência relativa a cada ente (União, Estados e Municípios) em relação a instrumentos de licenciamento ambiental e fiscalização.

No Brasil, nestes últimos 35 anos contados da legislação que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81, ocorre à implementação da descentralização promovida pelo governo federal, em relação à gestão ambiental.

Embora tenha se passado um tempo considerável e que vários fatores contribuam para uma ainda inconstante efetivação da descentralização ambiental, mas comparando-se ao que ocorre em outras áreas das políticas públicas, a descentralização da gestão ambiental, ainda que ocorra mais lentamente, é um processo que já está em andamento e ao que parece não poderá ser revertido, pois conforme apurou (IBGE, 2013), 90,0% dos municípios brasileiros dispunham de algum órgão para tratar do meio ambiente em 2013. Em 2002, o índice era de 67,8% representando um crescimento, desde então, de 22,2 pontos percentuais.

Em relação à Amazônia, ainda conforme a mesma pesquisa, o percentual de municípios estruturados para exercer a gestão ambiental varia de região para região. Os percentuais mais elevados se encontram na região Norte (98%), comportando, portanto a Amazônia com elevado percentual de instituições na área ambiental, além de existir diversos exemplos de ações exitosas no processo de gestão ambiental municipal, ou seja, existe grande possibilidade do processo de descentralização ambiental se concretizar na Amazônia.

---

<sup>2</sup> Explica a importância da Lei Complementar como marco regulamentador do Artigo 23

Na atualidade, a consolidação da descentralização da gestão ambiental como política pública exige um enfrentamento de importantes desafios, e várias ações ainda se fazem necessárias realizar, para que o processo se efetive de forma plena.

A implementação de um processo de gestão ambiental que contemple o compartilhamento das ações, seja descentralizada, busque a integração dos atores e que tenha a participação da sociedade, apresenta-se hoje como um dos mais importantes desafios a serem enfrentados pelos agentes que compõem os entes da federação brasileira, desafios estes tanto para os gestores ambientais, quanto para os demais membros da sociedade civil, os quais devem participar dos processos de decisão e de controle social no gerenciamento dos recursos ambientais.

A discussão das questões referentes à centralização *versus* descentralização da política ambiental brasileira – entendida como a transferência de poder à instância mais próxima do usuário – é fruto de intenso processo de desenvolvimento da sociedade brasileira, que atingiu um amadurecimento refletido na Constituição de 1988, avançada sob o ponto de vista de meio ambiente, porém com grandes desafios para sua implementação (SCARDUA, 2003).

O atual processo de descentralização no Brasil tem sido implementado a partir de um conjunto de instrumentos, os quais têm sido impostos simetricamente a todos os municípios brasileiros, independente de seu porte demográfico, suas condições econômicas, geográficas, financeiras, de desenvolvimento social, entre outras. Pode-se afirmar que a descentralização entre os níveis governamentais pós 1988 vem ocorrendo segundo um formato único e setorializado, fundamentado na descentralização fiscal, na transferência de encargos e serviços aos municípios (municipalização) e na institucionalização da participação popular na gestão municipal, através da criação de conselhos municipais. (CARVALHO, 2005).

Segundo Carvalho (2005), a descentralização entendida como um processo político que significa autonomia para as unidades descentralizadas, a descentralização tem sido ideologizada como instrumento de redemocratização e como estratégia de desenvolvimento econômico e mudança social, representando uma das principais bandeiras da Constituinte e culminando no texto descentralizador da Constituição Federal de 1988. Além disso, a descentralização tem simbolizado o reforço do poder local enquanto instância decisória e o reconhecimento dos setores populares como atores legítimos desse processo. Desse modo, o município passa a ser visto como espaço de gestão, de representação e de participação popular,



cabendo a ele o papel de mediador de conflitos, de interlocutor principal e de provedor das demandas sociais (LEAL, 1994).

Há de se considerar que a promulgação da Lei Complementar 140/11 trouxe implicações no âmbito do licenciamento ambiental, por exemplo, o sistema de competências criado não ficou bem claro, pois deixa grande parcela de responsabilidade ao ente federativo com a menor capacidade técnica e científica para análise de tal procedimento administrativo, ou seja, os municípios, sem a contrapartida, por exemplo, de recursos financeiros para implementação das ações necessárias.

No nível regional o Governo do Estado do Amapá (GEA) promoveu estratégias de atuação com relação à descentralização da gestão ambiental.

No primeiro momento, elaborou e implementou em 2009 o - **Programa de Gestão Ambiental Municipal do Estado do Amapá (PROGRAM)** e criou e homologou a Resolução COEMA Nº 011/2009 – que estabeleceu os critérios para o exercício do licenciamento ambiental municipal das atividades de impacto local, visto que o processo de descentralização tornou-se ação de governo e que foram os elementos norteadores para o efetivo início do processo de descentralização da gestão ambiental no Estado do Amapá (AMAPÁ, 2009).

Num segundo momento pretende implementar o **Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal (PEFOGAM)**, o qual tem como objetivo fortalecer a gestão ambiental Municipal através de capacitação dos técnicos locais e da instrumentalização do órgão ambiental local, contribuindo para a efetivação da gestão ambiental descentralizada e compartilhada (AMAPÁ, 2015).

Dessa forma, a proposta está baseada na cooperação e na complementação entre o órgão estadual e os municípios envolvidos, a partir do estabelecimento de determinados critérios, a serem observados a partir da assinatura do termo de adesão e posteriormente do termo de cooperação técnica, que definirão as regras da parceria entre Estado e Municípios.

Na busca de estabelecer um recorte metodológico para o tema e indo de encontro com o acontecido no processo de descentralização da gestão ambiental no Estado do Amapá, que homologou aos municípios a realização do licenciamento ambiental das atividades de impacto local, identificou-se o instrumento de Licenciamento ambiental como sendo um dos mais importantes dentro da política e da gestão ambiental.

O licenciamento ambiental é o instrumento que mais gera discussão, que permite participação da sociedade através dos conselhos municipais e das audiências públicas, podendo garantir as ações de mitigação/compensação dos impactos ambientais das atividades e/ou empreendimentos, porém é sabido que o licenciamento traz, como complemento, ações relativas à fiscalização e monitoramento.

No nível local, considerando o aspecto relacionado ao licenciamento, é possível realizar uma análise comparativa entre as ações realizadas quando o processo encontrava-se centralizado no estado e a partir de quando efetivamente o município começou a executar o licenciamento ambiental, para estabelecer elementos analíticos sobre o processo como um todo, tal ação estará contemplada no levantamento das informações sobre aspectos de gestão interna que motivaram avanços e entraves diferenciados na descentralização da gestão ambiental do município estudado.

No atual contexto do processo de descentralização a efetivação da descentralização da gestão ambiental como política pública exige um enfrentamento de importantes desafios, de se saber qual a importância que os governos têm dado a institucionalização da política e da gestão ambiental nos seus territórios, entender como vem sendo feita essa gestão nas três esferas de governo, visto que só a base legal não é suficiente para garantir a consolidação da institucionalização da política e da gestão ambiental no nível local, bem como, verificar como está se dando a participação social no processo de gestão ambiental. Tais aspectos nos chamaram a atenção para o desenvolvimento do trabalho, considerando ser a descentralização um fenômeno relativamente novo e bastante discutível, inclusive cientificamente.

Esta pesquisa teve como questão central, verificar em que medida a descentralização via instrumento de licenciamento ambiental e o estabelecimento de ações de políticas ambientais pode ajudar a gestão ambiental no município de Laranjal do Jari, no Amapá?

São aqui traçados três objetivos específicos: compreender os aspectos conceituais do debate ambiental e sua relação com o processo de gestão/descentralização ambiental; contextualizar os aspectos teóricos, a evolução histórica e os aspectos legais do debate ambiental nas esferas central e regional de governo relacionada à descentralização da gestão ambiental; descrever as etapas

do processo de descentralização ambiental no município de Laranjal do Jari e como se encontra a estrutura do sistema municipal de meio ambiente.

A presente pesquisa analisou a experiência prática de gestão ambiental descentralizada acontecida no município de Laranjal do Jari e como essa ação de intervenção no meio ambiente urbano vem se desenvolvendo desde a habilitação através da Resolução COEMA 023/10<sup>3</sup>, até o momento atual (AMAPÁ, 2010). Foi considerada a escala temporal de 2010 a 2015, que se justifica por ser o período a partir do qual o município foi habilitado para a realização do licenciamento ambiental das atividades de impacto local até o momento atual.

Partiu-se das seguintes hipóteses: a) A descentralização da gestão ambiental via instrumento de licenciamento representa um mecanismo de controle importante para gerenciar impactos de magnitude local, criando a possibilidade de o município ter o controle/prevenção dos impactos ao meio ambiente urbano; b) A possibilidade da alternância de poder na gestão municipal impõe dificuldades à efetividade da gestão ambiental local.

A estrutura da pesquisa foi dividida em três capítulos. No primeiro buscou-se compreender os conceitos e as abordagens teóricas da pesquisa especialmente relacionada às instituições configuradas como órgãos gestores de meio ambiente, através de seus agentes, configurados via organizações institucionais, trazendo aspectos como: explicam as instituições como determinantes no desempenho econômico das sociedades; incorpora a análise histórica para explicar a evolução da sociedade e incentivos aos investimentos produtivos, e o enfoque histórico em que a análise se dá a partir das mudanças institucionais. Evidencia o papel e o resultado das instituições formais e informais na construção histórica da sociedade.

No segundo capítulo, descreve-se a contextualização da descentralização ambiental, nos níveis nacional, regional e os aspectos legais da descentralização e seus instrumentos normativos.

---

<sup>3</sup> RESOLUÇÃO COEMA Nº. 023/2010

Considerando o que foi deliberado na 121ª Reunião Plenária Ordinária do COEMA de 28/04/10;  
RESOLVE: Art. 1º - Habilitar o município de Laranjal do Jarí para a realização do Licenciamento Ambiental das atividades consideradas de impacto local.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 3º- Revogam-se as disposições em contrário.

No terceiro capítulo, foi efetuada a contextualização do processo de descentralização das políticas públicas ambientais referentes ao município de Laranjal do Jari, destacando o histórico, política e gestão ambiental no nível local e como se encontra a estrutura do sistema municipal de meio ambiente, apresentando dados levantados junto a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Laranjal do Jari (SEMMATUR/LJ). Este capítulo também corresponde aos resultados da pesquisa e baseado no levantamento das informações sobre aspectos políticos/institucionais de gerenciamento interno e da participação social que motivaram avanços e entraves diferenciados na descentralização da gestão ambiental do município estudado, faz-se uma análise das ações positivas, das fragilidades, das oportunidades que as ações representam.

Finalizando foram feitas as considerações finais acerca do tema, ressaltando-se que a discussão não se esgota, visto que o processo de gestão ambiental descentralizada ainda está em andamento.

Como último elemento propõe-se algumas diretrizes, baseada nas análises realizadas para o fortalecimento da gestão ambiental local relativa ao município de Laranjal do Jari.

## **2 BASES CONCEITUAIS E METODOLÓGICAS DA PESQUISA**

A análise aqui referida parte do pressuposto que o modelo de construção da descentralização ambiental, se inicia a partir da existência de uma instância institucional composta por órgãos gestores de meio ambiente, através de seus agentes, configurados via organizações institucionais trazendo, portanto, como caráter de fundamento teórico da pesquisa, a base na teoria das instituições e organizações.

Em princípio busca-se base nesta teoria para entender as instituições como elementos determinantes no desempenho econômico das sociedades, incorporando a análise histórica para o esforço de entendimento quanto ao estudo das instituições, das mudanças institucionais das oscilações políticas que permeiam toda a sociedade onde essas organizações e/ou instituições estão colocadas.

Na sequência enfoca-se uma mudança institucional de relevância, que é a descentralização ambiental. A descentralização, como importante elemento de mudança institucional atingiu várias políticas públicas e várias organizações. No Brasil houve uma predominância de descentralização das políticas públicas, até como necessidade de execução das ações para garantir os direitos aos cidadãos.

Com relação à questão ambiental, esse movimento descentralizador foi baseado em processos de outros setores, tais como saúde e habitação, por exemplo, e a mesma teve início com a mobilização dos próprios governos locais, porém de forma contraditória há a centralização de outras políticas, como nas áreas econômicas, tributária e fiscal, o que traz para a questão ambiental mudanças institucionais e organizacionais que refletem diretamente no processo de gestão dos recursos naturais trazendo resultados diferenciados e observados de acordo com a realidade de cada município.

Ainda dentro do processo de análise far-se-á uma abordagem relativa ao aspecto da ecologia política e o processo de gestão ambiental.

Por fim, descreve-se como se deu o procedimento metodológico de desenvolvimento da pesquisa.

## **2.1 O institucionalismo e o neoinstitucionalismo: motivação para entender as instituições**

O processo de descentralização das políticas públicas, aqui neste caso se referindo à questão ambiental, é muito focado no papel institucional do estado, através das instituições como elemento determinante do desempenho econômico das sociedades. A partir do entendimento de que a descentralização ambiental é realizada por órgãos gestores de meio ambiente, através de seus agentes, configurados via organizações institucionais, é que também está sendo como base teórica da pesquisa a teoria das instituições, especialmente no Neoinstitucionalismo de Douglass North. Traz aspectos como: explica as instituições como determinantes no desempenho econômico das sociedades; incorpora a análise histórica para explicar a evolução da sociedade e incentivos aos investimentos produtivos; a limitação do modelo reside na incapacidade de explicar como se constroem instituições eficientes.

Essa teoria, voltada para as instituições como elemento base no processo de descentralização, foi utilizada para descrever e relacionar o que é dito na teoria com o processo prático acontecido no estado do Amapá, tanto da esfera federal para a estadual, quanto da estadual para a municipal, especialmente relacionada ao município de Laranjal do Jari, foco do trabalho, buscando-se levantar qual o olhar e a importância que o governo local dá à operacionalização dos instrumentos de gestão ambiental desenvolvidos pelo órgão ambiental municipal.

Conforme relatado por Fiani (2003, p. 136), North, dentro de sua perspectiva crítica, identifica uma questão central, que é a questão do papel institucional do Estado. O objetivo aqui não será, portanto, apresentar uma resenha com todos os desdobramentos da evolução do pensamento de North, mas destacar os principais pontos de sua análise para uma discussão do papel institucional do Estado.

Antes de considerar especificamente o papel institucional do Estado para Douglass North, é necessário apresentar seu modelo de análise histórica, uma vez que North deduz a relação entre Estado e instituições a partir de um modelo mais geral, que permite analisar “a mudança na estrutura da economia ao longo do tempo” (NORTH, 1984, p. 203). Isto é, trata-se de formular um modelo que permita tratar do processo de desenvolvimento econômico, por meio da análise de suas

instituições. O interesse fundamental para North, ao estudar a história econômica, é explicar as suas instituições como determinantes do desempenho econômico das sociedades.

Segundo Torres (1995), North diz que é fundamental distinguir instituições de organizações. Utilizando a mesma analogia dos esportes, enquanto as instituições seriam as "regras do jogo" de uma dada sociedade, as organizações seriam os "times" jogando em campo. As instituições seriam capazes de influir no desempenho econômico de uma dada sociedade. Por exemplo, o grau de segurança dos agentes econômicos quanto ao cumprimento dos contratos de crédito ou aluguéis, bem como as regulações que dão forma a estes contratos, teria impactos substantivos sob o nível da taxa de juros e o preço dos aluguéis; a insegurança quanto à instituição da propriedade privada teria impactos sobre o nível de investimento, sobre a lógica de acumulação de capital (de curto ou longo prazo) e, conseqüentemente, sobre o porte das empresas. Por sua vez, organizações são agentes mais amplos que as instituições, e contemplam uma multiplicidade de atores com semelhanças em seus objetivos políticos, econômicos e sociais (AGOSTINI NETO, 2011, p. 4).

Na matriz institucional, de acordo com North, encontram-se os incentivos para a atividade econômica produtiva. Essa matriz institucional forma-se com diferentes graus de eficiência de sociedade para sociedade para promover a cooperação entre os agentes. North (1992) vai considerar que uma sociedade organizada dentro do marco de uma dada matriz institucional seria tanto mais eficiente, quanto mais esta matriz contribuísse para reduzir os custos de transação. O que caracterizaria as sociedades do terceiro mundo seria exatamente certa institucionalização inadequada, que faria com que os custos de transação fossem recorrentemente mais elevados do que os existentes nos países desenvolvidos. North (1992), trabalhava com a hipótese de que as "instituições são eficientes", isto é, contribuem por definição para a redução dos custos de transação. Ora, é exatamente o abandono desta hipótese e a percepção da possibilidade de ineficiência institucional que abre espaço para o retorno da questão regional ao campo das preocupações de North (1992). As incertezas de confiabilidade das instituições levam a uma diminuição dos custos de transação, pois as ações ficam à mercê do modo de agir dos atores que compõe as instituições, estabelecendo uma incapacidade de cumprimento de metas.

A teoria de North que tem como principal elemento a utilização do papel da instituição na construção de qualquer política pública, é extremamente importante, pois o papel institucional do estado está relacionado na mediação dos conflitos e no estabelecimento de políticas públicas que tratem de buscar soluções para resolver problemas nas mais diversas áreas. Segundo Munhoz (2004) a limitação do modelo de North reside na incapacidade de explicar como se constroem instituições eficientes, entretanto o autor reconhece que não há uma fórmula única para responder aos diversos anseios dos países em desenvolvimento, uma vez que ambientes institucionais diferentes dão respostas distintas ao mesmo estímulo.

Por esta mesma linha de compreensão caminha o neoinstitucionalismo que se classifica como uma escola de pensamento das relações de poder que se opõe aos modelos explicativos: pluralista e marxista. Para Rocha (2005), enquanto estas duas últimas vertentes unem-se na ênfase analítica centrada na sociedade, em meados da década de 1980 surge o neoinstitucionalismo, que recoloca o Estado em posição privilegiada para explicar a natureza das políticas governamentais e o desenvolvimento.

Assim, para o neoinstitucionalismo, o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. (ROCHA, 2005 p. 14).

O neoinstitucionalismo não concebe a submissão da relação política aos interesses de classes ou dos grupos dominantes, buscando equilibrar o papel do Estado e da sociedade, caracterizando-se como um meio de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. (AGOSTINI NETO, 2011, p. 4).

Das perspectivas de análises provenientes do neoinstitucionalismo, tais como a “*state-centered*” (centrada no estado) e a “*polity centered*” (centrada na política), será utilizada a segunda perspectiva para entendermos de que forma se deu o



processo de descentralização da gestão ambiental no estado do Amapá, mais especialmente no município de Laranjal do Jari.

A perspectiva que Skocpol (1995, p. 41) denominou de *polity-centered analysis*” (análise centrada na política), é a perspectiva que mais se aproxima do processo que estudamos, visto que tal perspectiva busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia. Abrangem instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores, como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos para alcançar estágios de desenvolvimento equânimes. (SKOCPOL, 1995, apud ROCHA, 2005, p. 16).

Entender como se deu esse processo de descentralização da gestão ambiental provenientes das instituições públicas nos níveis federal, estadual e em especial no nível municipal, que é nosso foco, é importante levarmos em consideração os 04 princípios neoinstitucionais da análise centrada na política descritos por Rocha (2005, p. 16), a efetividade do Estado não depende apenas de seu “insulamento<sup>4</sup>”, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos.

Outro aspecto a ser considerado, é o relativo os enfoques que são dados a teoria das instituições onde podemos destacar dois que conforme Espino (1999) apresentam características que combinam com o processo aqui referido: enfoque contratualista, onde os neoinstitucionalistas defendem que os atores sociais por meio da negociação coletiva definem o desenho institucional e o enfoque histórico em que a análise se dá a partir das mudanças institucionais. Evidencia o papel e o resultado das instituições formais e informais na construção histórica da sociedade (NORTH, 1995).

---

<sup>4</sup> Corresponde a um dos tipos de relações entre Estado e sociedade, baseada na proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência externa de organizações intermediárias do próprio Estado ou da sociedade política em geral (BRANDÃO, 2013, p. 59).

Quadro 1 - Aspectos da Teoria das Instituições



Fonte: (ESPINO, 1999, p. 58)

A partir do entendimento de que meio ambiente não é uma externalidade e sim o produto da ação do homem, tanto no aspecto social quanto econômico, que são as instituições que executam as ações criadas pelas políticas governamentais na busca de uma evolução da gestão ambiental pública que leve ao desenvolvimento local e que seja efetiva, é que se utilizará a perspectiva de análise “*polity centered*”, (centrada na política) para tentar entender o comportamento do Estado nesse processo de intervenção.

## 2.2 Descentralização ambiental

Considerando ser a descentralização ambiental uma política pública, e segundo Scardua (2003, p. 14), a mesma pode ser desempenhada de formas distintas. Na questão ambiental duas formas foram mais utilizadas à desconcentração e a descentralização.

A desconcentração é o aumento da autonomia do governo central em escritórios regionais, isto é, a desconcentração transfere algumas ações dos escritórios centrais para o interior, preservando a relação hierárquica entre o governo central e o interior (BURKI; PERRY; DILLINGER, 1999). Enquanto a descentralização é a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais os municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as unidades territoriais de menor amplitude e escala (BUARQUE, 1999, p. 16).

Conforme Scardua (2003 p. 14) A diferença entre descentralização e desconcentração reside na forma como são feitas a transferência de responsabilidade de atividades, programas e projetos. Na desconcentração, o executor não possui poder ou autonomia decisória, já na descentralização existe a transferência dessa responsabilidade e poderes.

Considerando que o trabalho trata-se da descentralização da gestão ambiental a base teórica utilizada na análise da pesquisa vai estar fundamentada no conceito teórico de descentralização, utilizada por Scardua e Bursztyn (2003) e Buarque (1999), a descentralização ambiental é um instrumento de transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais os municípios e as comunidades locais e que pode ser utilizada como uma estratégia operacional na busca de um novo entendimento do que sejam políticas públicas, como elementos inovadores nesse processo a partir da possibilidade de participação dos atores sociais locais envolvidos na gestão ambiental.

Também as defendidas por Carvalho (2005), a descentralização entendida como um processo político que significa autonomia para as unidades descentralizadas, a descentralização tem sido ideologizada como instrumento de redemocratização e como estratégia de desenvolvimento econômico e mudança social, representando uma das principais bandeiras da Constituinte e culminando no texto descentralizador da Constituição Federal de 1988. Além disso, a descentralização tem simbolizado o reforço do poder local enquanto instância decisória e o reconhecimento dos setores populares como atores legítimos desse processo. Desse modo, o município passa a ser visto como espaço de gestão, de representação e de participação popular, cabendo a ele o papel de mediador de conflitos, de interlocutor principal e de provedor das demandas sociais.

Segundo Schmitt e Scardua, (2015), embora seja evidente que a descentralização é um fator relevante para a democracia, há algumas polêmicas em torno dela que, segundo Arretche (1996), podem ser tratadas como mitos. Como nenhum sistema é perfeito, deve-se encontrar um equilíbrio para se obter uma boa governança (Andersson e Ostrom, 2008). Há vantagens e desvantagens na descentralização.

Quanto às vantagens da descentralização: o conhecimento local possibilita saber como gerir melhor os recursos naturais; sistemas paralelos de elaboração de

regras, interpretação e aplicação reduzem a probabilidade de falhas em uma grande região; pode haver maior capilaridade do governo local. E, em relação às desvantagens da descentralização: a auto-organização local é muito dispendiosa; há conflitos entre os usuários locais de recursos naturais; muitos usuários locais não investem tempo e energia na regulamentação do uso dos recursos naturais; também há altos custos políticos; há medo de ter seus esforços derrubados por autoridades superiores; ocorrência de tiranias locais (captura do poder por elites dominantes); risco de haver estagnação na gestão dos recursos.

### **2.3 Ecologia política e o processo de gestão ambiental**

Até meados da década de 1970 o desenvolvimento industrial com sua poluição representava sinal de progresso para a humanidade, porém ainda dentro deste período, a partir da década de 1960 os problemas advindos da poluição industrial começam a serem sentidos. Foram acontecimentos tais como: a revolução industrial e as grandes descobertas no campo da história natural que aumentaram os conflitos existentes na relação homem x natureza, aparecendo com maiores evidências os impactos trazidos pela ação do homem sobre o meio ambiente. Enquanto as primeiras manifestações de alarme expressas no Clube de Roma, nos anos 70, enfatizavam a insuficiência de recursos naturais, trabalhos científicos mais recentes destacam graves desequilíbrios ecológicos provocados por poluições industriais (destruição da camada de ozônio, efeito estufa, elevação do nível da água dos oceanos, aquecimento das temperaturas). (LIPETZ, 2002, p. 17).

Conforme Figueira (2013), marco importante são os conceitos de política e gestão ambiental, apresentados na 1ª Conferência Mundial para o Meio Ambiente, promovida pelas Nações Unidas, na Suécia em Estocolmo em 1972. A Conferência apresentou como alternativa aos problemas ambientais existentes, um estilo de desenvolvimento que minimizasse os efeitos adversos dos processos degradantes do meio ambiente. A orientação do encontro pautou-se nas conclusões do Clube de Roma, presentes na obra *Limites do Crescimento* (MEADOWS et al., 1972). A realização da 1ª Conferência Mundial para o Meio Ambiente foi determinante para a criação de agências ambientais e regulamentos que colocaram definitivamente a temática ambiental nos debates globais e na busca de mecanismo de regulação, quando novos conceitos quanto á necessidade de proteção ao meio ambiente, por

meio do controle da poluição, especialmente a originada pelas emissões decorrentes das atividades industriais foram incorporados.

Para Leff (2000), perante os desafios da globalização e do conceito capitalista de desenvolvimento sustentável, emerge o conceito de desenvolvimento social, como processo compensatório as externalidades ambientais e assim deter o avanço da pobreza em todo o mundo. Para tal intento está se consolidando um consenso cada vez mais amplo de que se situa no nível local as raízes da sustentabilidade dos ecossistemas, da comunidade e do município, pois é ali que se definem as condições ecológicas, políticas e culturais do desenvolvimento sustentável. Deste modo, coloca-se uma política de fortalecimento das comunidades, para fazer surgir, a partir das bases sociais e populares, a construção de uma globalidade e modernidade alternativas. Em complementos a esse movimento debates intelectuais e políticos foram implementados, alongando os desafios das ciências sociais, pois segundo Leff (2006, p. 217) a “questão ambiental emerge de uma problemática econômica, social, política, ecológica, como uma nova visão do mundo que transforma os paradigmas do conhecimento teórico e os saberes práticos”.

Os contrastes entre o processo de desenvolvimento levando em consideração o aspecto econômico sob o olhar do esgotamento dos recursos naturais e a construção do processo social como compensatório as externalidades ambientais, na busca da sensibilização e maior conscientização das questões ambientais, veem à ecologia política na visão de Lipietz (2002, p. 17), com a possibilidade de descobrir quais são os mecanismos econômicos e políticos geradores dos desequilíbrios ecológicos.

Outro aspecto que a ecologia política estabelece e que segundo Lipietz (2002, p. 18), leva em consideração os desequilíbrios provocados pela atividade humana, a ecologia política passa a interrogar acerca da modernidade e a desenvolver uma análise crítica do funcionamento das sociedades industriais, ou seja, diz que todas as ações de impacto são causadas pelo homem e que são reflexos da dinâmica estabelecida na própria sociedade. Lipietz (2002, p. 18), questiona certo número de valores e de conceitos-chave sobre os quais se apoia nossa cultura ocidental. A ecologia política considera que os limites do aceitável foram amplamente ultrapassados e que chegou a hora de questionar a oposição homem x natureza, pois esta é uma relação que jamais deverá ser quebrada, a vida na terra depende de como os seres humanos se relacionam com o seu ambiente, pois a existência

desses depende de um complexo sistema de inter-relações entre processos físicos, químicos e biológicos, portanto em constantes transformações.

## **2.4 Procedimento metodológico**

A presente pesquisa teve como finalidade analisar o processo de descentralização da gestão pública do meio ambiente através da experiência prática de gestão ambiental descentralizada via instrumento de licenciamento acontecida no município de Laranjal do Jari e como essa ação de intervenção no meio ambiente urbano vem se desenvolvendo desde a habilitação através da Resolução COEMA 023/10.

O município é um ente federado dotado de autonomia para legislar e atuar nos assuntos de interesse local, conforme prega a legislação ambiental, especialmente a mais recente a Lei Complementar 140/2011.

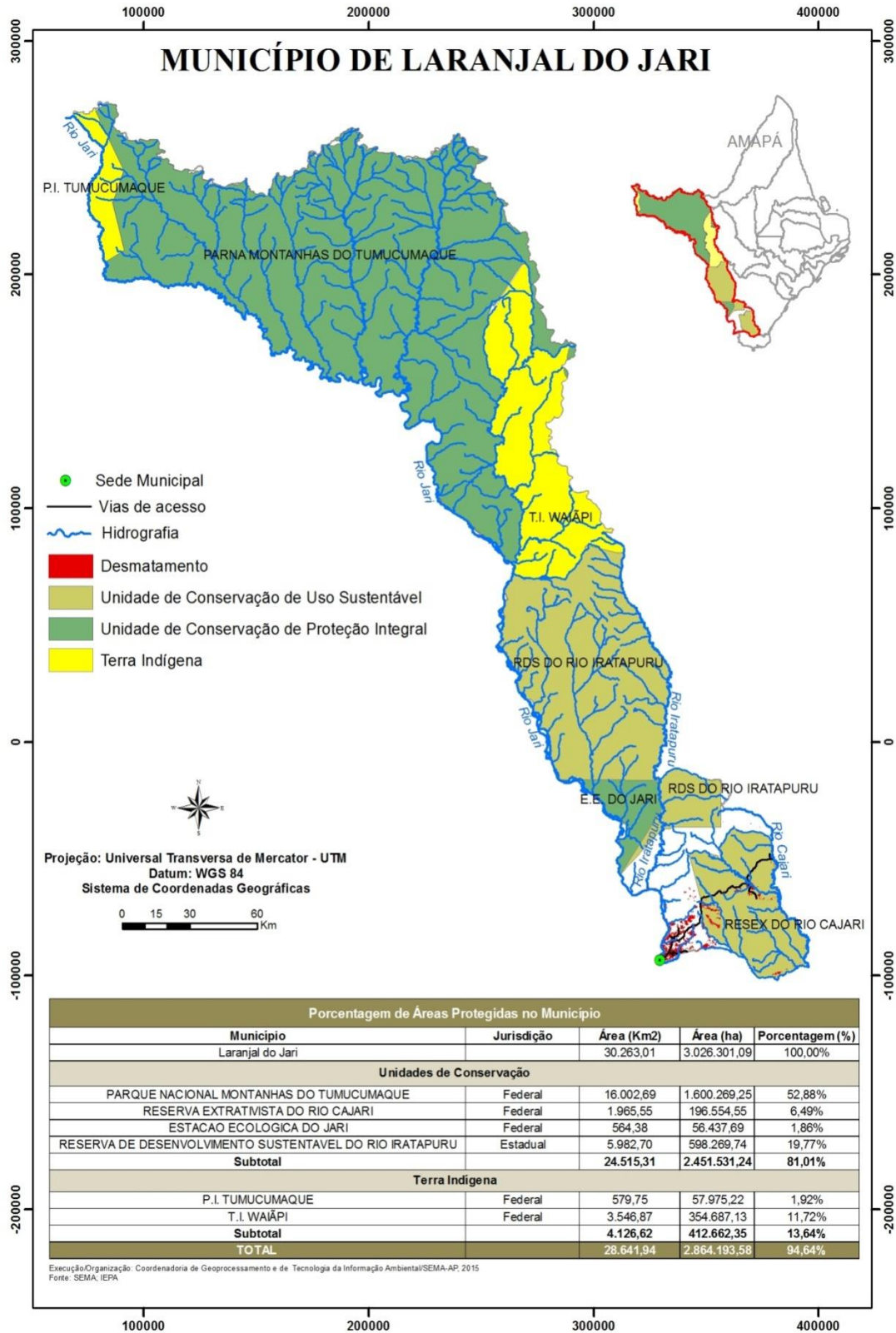
A escolha do município de Laranjal do Jari como objeto de pesquisa, se dá em função de sua inserção no grupo de municípios habilitados pelo Estado a partir de 2009; o município tem sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo fazendo parte da estrutura municipal desde o ano de 2001, portanto, bem anterior ao processo de descentralização.

Outros elementos considerados importantes com o objeto de estudo na escolha do município de Laranjal do Jari foram: a) O histórico de luta das comunidades extrativistas, especialmente com relação à castanha do Brasil; b) existência, no território municipal, de unidades de conservação ou outras modalidades de áreas protegidas com iniciativas inovadoras; c) a disponibilidade de acesso à informação e de apoio institucional no nível municipal para realizar o estudo de forma eficiente. Observou-se ainda como critério de seleção da área de estudo a pouca existência de estudos em relação à gestão ambiental e a descentralização para o nível municipal no estado do Amapá e mais ainda em relação ao município de Laranjal do Jari.

Com relação ao Município de Laranjal do Jari, que é o foco da pesquisa, além dos aspectos relatados anteriormente, a configuração do ordenamento territorial é outro elemento que mostra um diferencial, pois o mesmo tem a maior parte de sua área territorial comprometida com proteção/conservação ambiental (94,64%), assim

como em grande parte, o próprio estado do Amapá (72,29%), conforme podemos visualizar nos mapas abaixo:

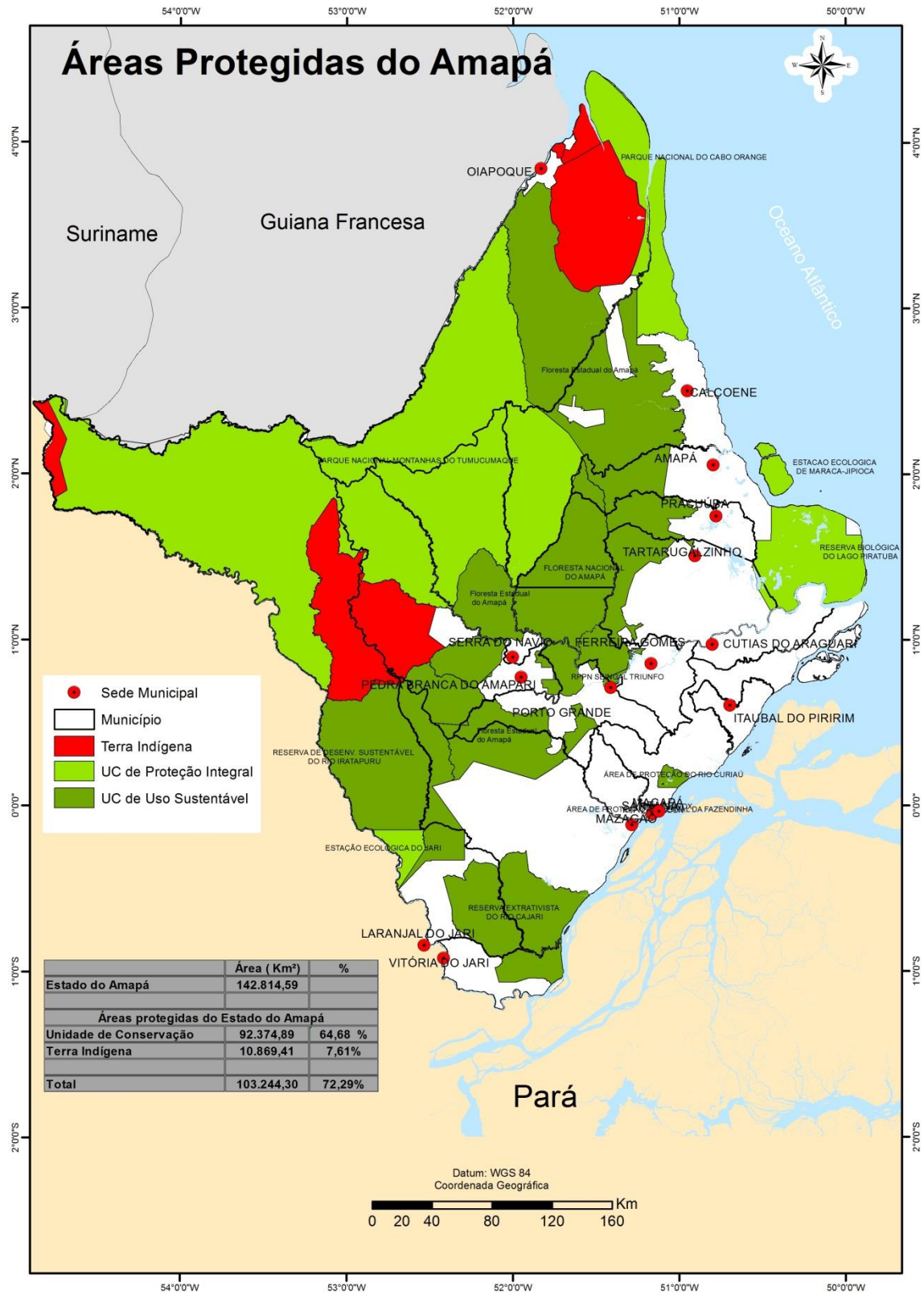
Figura 1 - Mapa do Município de Laranjal do Jari



Fonte: CGTIA/SEMA



Figura 2 - Mapa da Divisão Política do Estado do Amapá e as Áreas Protegidas



Fonte: CGTIA/SEMA

A pesquisa utilizou a metodologia proposta por Carvalho (2005), que estabeleceu um modelo de avaliação das capacidades dos municípios de pequeno porte em Minas Gerais. Do estudo foi utilizada a forma que o modelo foi estruturado, pois a organização permite sistematizar as diferentes dimensões e suas variáveis intervenientes, não estando o estudo centrado somente em capacidades gerais. Assim, com a utilização do modelo é possível avaliar as dimensões e fatores subjacentes que interferem em cada capacidade, evidenciando com clareza quais variáveis utilizadas.

Do modelo proposto por Carvalho (2005), se utilizará a organização, as dimensões do modelo proposto e os eixos centrais em que se concentram a avaliação da capacidade, por outro as definições das variáveis-parâmetros, e a partir destas, a definição de variáveis-instrumento de análise serão ajustadas para compreender o contexto gestão descentralizada no estado do Amapá, com foco no acontecido município de Laranjal do Jari, assim o ajuste se torna necessário para contemplar a regionalidade e a localidade.

A utilização da metodologia proposta por Carvalho (2005), com os ajustes para a nossa realidade, foi escolhida para facilitar o entendimento metodológico assim como propiciar a organização na coleta e sistematização dos dados a serem obtidos. Das três variáveis propostas pelo modelo, da implantação de um processo de descentralização político-administrativa utilizaremos: 1) os pressupostos ou condições para uma efetiva descentralização municipal (**variáveis-parâmetro**); 2) os mecanismos de descentralização municipal propostos para atender aos objetivos da descentralização (**variáveis-instrumento**). Como procedimento metodológico de pesquisa, do ponto de vista da classificação quanto a natureza da pesquisa, o trabalho versando sobre descentralização da gestão ambiental e licenciamento na Amazônia: o caso do município de Laranjal do Jari (AP), foi uma pesquisa mais aplicada, pois buscará gerar conhecimento para aplicação prática, dirigida a solução de problemas específicos para a consolidação da descentralização ambiental no município estudado no desenvolvimento de ações efetivas de gestão ambiental e ter possibilidade de replicação para outros municípios do Estado do Amapá.

Foi realizada análise institucional de gestão do órgão ambiental local com foco em três elementos de análise nas seguintes dimensões: político institucional; gerenciamento interno (estrutura, infraestrutura, logística, recursos humanos, financeira etc.); e de participação da sociedade e de articulação da esfera municipal

para gerenciar e implementar a política municipal de meio ambiente por meio de dispositivos institucionais e habilidades, com foco no alcance de resultados que possam refletir a melhoria do contexto socioambiental do município e reconhecimento destas pelos diversos beneficiários da gestão ambiental.

Com relação à forma de abordagem o trabalho de pesquisa focou na descrição e na interpretação e o que significou o processo de descentralização ambiental no município de Laranja do Jari, utilizando como ferramenta principal o licenciamento ambiental das atividades de impacto local e considerou a existência da relação dinâmica entre a visão teórica e processo prático que acontece hoje, trazendo um processo qualitativo e quantitativo na pesquisa.

Segundo Ruiz (2004, p. 45) o modelo misto, ou seja, que inclui o uso das visões quantitativas e qualitativas em todas as fases do trabalho tendem a deixá-lo mais completo e rico, entretanto leva o pesquisador a trabalhar com ambos os métodos: quantitativo e qualitativo. Trabalha-se com descrições e interpretações.

Nessa pesquisa nos baseamos então num processo qualitativo-quantitativo de análise e coleta de dados para uma análise final que nos levará ao atendimento dos objetivos específicos aqui delineados.

Com relação aos objetivos, o foco principal se deu através da explicação do fenômeno da descentralização ambiental, buscando identificar os fatores que determinaram ou contribuíram para a ocorrência de tal fenômeno, porém sem deixar de levar em consideração que será também uma pesquisa exploratória e descritiva, pois envolverá levantamento bibliográfico, entrevistas com diversos atores, assumindo um caráter de pesquisas bibliográficas e estudo de caso, além de envolver técnicas padronizadas de coleta de dados, através de questionários, entrevistas e observação sistemática.

Com relação aos procedimentos técnicos de pesquisa, o trabalho utilizou o sistema de: Documentação Indireta – Pesquisa Documental e Bibliográfica; Documentação Direta – Pesquisa de Campo – através de entrevistas, questionários semiestruturados e observação sistemática.

Assim num primeiro momento foram realizados levantamentos através de pesquisa bibliográfica na literatura e pesquisa documental em fontes primárias e secundárias, a presente fase se concentrou em arquivos públicos, fornecidos pela gestão municipal e órgãos governamentais do Estado e da União (documentos

oficiais, processo, leis, ofícios, relatórios técnicos sobre o município, atas de reuniões, e diagnósticos sobre a gestão municipal, dissertações, teses etc).

Num segundo momento foram realizadas três visitas a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMMATUR de Laranjal do Jari nos anos de 2011, 2014 e 2015, com o objetivo de identificar as condições em que estavam sendo desenvolvidas as ações relativas à gestão ambiental, relacionadas aos aspectos do licenciamento ambiental das atividades de impacto local, fiscalização, educação ambiental, bem como as demais ações desenvolvidas no âmbito do órgão ambiental municipal de Laranjal do Jari, após o advento da habilitação concedida ao município através da Resolução nº. 023/2010, publicada no Diário Oficial do Estado do Amapá nº. 4729 de 30 de abril de 2010. A metodologia de trabalho utilizada consistiu em visita ao município de Laranjal do Jari, especificamente as dependências da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMMATUR, entrevista com os secretários de meio ambiente e com a equipe técnica, aplicação de questionário, conversas com a equipe técnica e visita à empreendimentos/atividades licenciados. Como resultado das entrevistas e aplicação de questionários, foram obtidas informações acerca dos itens organograma, estrutura, infraestrutura, corpo técnico, atividades desenvolvidas, fundo municipal de recursos para o meio ambiente, conselho municipal de Defesa do meio ambiente e arcabouço legal e etc.

Ao final do trabalho estabeleceram-se algumas diretrizes como produto da pesquisa, visando o fortalecimento da gestão ambiental local.

### **3 HISTÓRIA DA POLÍTICA E GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL: DOS PROBLEMAS A NORMATIZAÇÃO**

#### **3.1 Evolução histórica e as instituições de gestão ambiental**

No Brasil, a relação homem x natureza se dá a partir do processo de exploração dos recursos naturais com a chegada dos Portugueses no litoral, em 22/04/1500. Em 1505, oficializa-se então a exploração dos recursos naturais brasileiros, fauna (animais silvestres) e flora (pau-brasil), como monopólio da Coroa Portuguesa. Historicamente podemos dizer que o chamado Regimento do Pau-Brasil datado de 1605, talvez tenha sido o primeiro instrumento que tratou de aspectos ambientais como silvicultura, sistema de licenciamento e sistema de penas no Brasil. Existia um regimento determinando como se daria a exploração do pau brasil no país, prevendo-se as regras para obtenção das licenças de exploração e as punições para aqueles que desobedecem às regras estabelecidas (VIANA et al., 2003).

Podemos caracterizar que no relacionamento histórico dos aspectos ambientais, o Brasil passa pelas fases da Independência em relação a Portugal (1822) e a fase do estabelecimento da República (1889). A partir da década de 1930, o Brasil sofre profundas modificações políticas com a revolução, quebra da bolsa de Nova Iorque e queda nas vendas do café. O Brasil começa a dar os primeiros passos em relação à industrialização, também é o momento que revela o início da regulamentação do governo sobre o uso e exploração dos recursos naturais, protegendo-se sempre setores do meio ambiente visando a prolongar sua exploração. Muito embora marcasse o período em que as políticas e legislações se davam de forma fragmentada, sem pensar na preservação do meio ambiente como um todo com o estabelecimento de algumas políticas e legislações ambientais ainda tímidas e protetores de determinados recursos naturais. O ano de referência é 1934, quando foram promulgadas as seguintes leis relativas a gestão ambiental: Código da Caça; Código Florestal; Código de Minas e o Código das Águas que não foram devidamente implementadas em função de estarem dissociadas da construção coletiva que o meio ambiente necessitava.

Historicamente podemos considerar que é a partir da realização da 1ª Conferência Mundial para o Meio Ambiente, promovida pelas Nações Unidas, em

Estocolmo no ano de 1972 quando novos conceitos quanto à necessidade de proteção ao meio ambiente, por meio do controle da poluição, especialmente a originada pelas emissões decorrentes das atividades industriais foram incorporados. No mundo várias agências ambientais foram criadas tais como: *Environmental Protection Agency* (EPA), nos EUA, o Ministério de Proteção à Natureza e ao Ambiente, na França, além de outras agências ambientais nos países desenvolvidos.

No Brasil foram criadas as agências ambientais estaduais no Rio de Janeiro (FEEMA) e em São Paulo (CETESB), posteriormente o governo federal em 1973 cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) como órgão autônomo da administração direta, orientada para a conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais.

Pela teoria, as organizações são criadas devido a mudanças no contexto histórico, sendo que cada vez mais as organizações são resultados de marcos institucionais, fazendo com que estas nasçam isoladas, condicionando seu sucesso e desenvolvimento ao próprio desempenho individual da instituição, e não do arranjo institucional onde ela está inserida, o que a faz esbarrar nas limitações formais e informais.

De fato, a maioria dos órgãos ambientais, estaduais e municipais, são criados por imposições legais devido à mudança do contexto histórico inseridas com o processo de descentralização e replicam os modelos de organização implantados do estado para o município, não se preocupando com a oportunidade e adequação do órgão ambiental a peculiaridade do local, o que tem acarretado em instituições ambientais ineficientes (BUARQUE, 1999, p. 27).

### **3.2 Política, instrumentos normativos e gestão ambiental no nível nacional**

Até meados da década de 1970 o desenvolvimento industrial com sua poluição representava sinal de progresso para a humanidade, é neste momento que no Brasil o processo de industrialização se acentua. Porém é ainda dentro da década de 1960 que os problemas advindos da poluição industrial começam a serem sentidos e no Brasil é que apareceram as primeiras preocupações referentes à utilização dos recursos naturais de forma racional. Os recursos só se transformariam em riquezas se explorados para múltiplas finalidades e não viesse

em detrimento à saúde da população e da sua qualidade de vida. É nesse momento que são editadas diversas Leis tais como: Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64); Novo Código Florestal (Lei nº 4.771/65); Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/67); Código de Pesca (Decreto-lei nº 221/67); Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/67). Também foi criado o IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, com incumbência expressa de "cumprir e fazer cumprir" as leis vigentes de proteção à Fauna, além da criação de áreas protegidas tais como: Reservas Indígenas, Parques Nacionais e Reservas Biológicas.

No Brasil em função de sua dimensão territorial, ao longo da história observa-se que houve uma predominância de descentralização das políticas públicas, até como necessidade de execução das ações para garantir os direitos aos cidadãos. Com relação à questão ambiental esse movimento descentralizador foi baseado em processos de outros setores, tais como saúde e habitação, por exemplo, e a mesma teve início com a mobilização dos próprios governos locais. Nesse caso também a forma, como e quando deveriam ser feitas tais atividades não foram amplamente debatidos e discutidos com os estados e muito menos com os municípios, estes últimos, alvos das ações previstas no SISNAMA. Nesse caso, também não se contou com uma política formal e organizada de descentralização, ficando o processo a cargo de um movimento espontâneo e orgânico (AMAPÁ, 2009a, p. 11). A descentralização brasileira não foi obra do governo federal, mas dos estados e, principalmente, dos municípios (AFONSO, 1997).

A partir de meados dos anos 80, paralelamente à fase de franca decadência vivenciada pelas agências ambientais estaduais e federais começou a serem estabelecidas secretarias municipais de meio ambiente. A mesma época espelha uma crescente mobilização dessa esfera de governo na direção do tema. No plano internacional, o ideário do desenvolvimento sustentável apontou também na direção da descentralização à medida que tem no fortalecimento nos níveis locais de poder, um dos seus pré-requisitos básicos. Pensar globalmente e agir localmente implicaria, assim, a internalização dos governos locais no centro de um esquema de descentralização de gestão ambiental, que, no caso brasileiro, já se anunciava na conformação dada ao CONAMA e ao SISNAMA (AMAPÁ, 2009a, p. 11-12). O SISNAMA surge, nesse contexto, com a finalidade de estabelecer um conjunto articulado de órgãos e entidades responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental. Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito

Federal, e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo poder público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituem o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. O modelo de gestão definido na Lei estimula a participação da sociedade civil, a cooperação e interação dos organismos envolvidos com o controle e promoção da melhoria ambiental. Suas principais funções são: Implementar a Política Nacional do Meio Ambiente; estabelecer um conjunto articulado de órgãos, entidades, regras e práticas responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental; e garantir a descentralização da gestão ambiental, através do compartilhamento entre os entes federados (União, Estados e Municípios).

Quadro 02 - Estrutura do SISNAMA

Órgãos Estruturais	Órgãos Participantes
Órgão Superior	O Conselho de Governo
Órgão Consultivo e Deliberativo	CONAMA
Órgão Central	O Ministério do Meio Ambiente - MMA
Órgão Executor	IBAMA
Órgãos Seccionais	Os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
Órgãos Locais	Os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2015 – organizado pelo autor

No Brasil a capacidade de atuação do Estado na área ambiental baseia-se na ideia de responsabilidades compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além da relação desses com os diversos setores da sociedade. Essa concepção tem origem na **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Esta lei, além de estabelecer conceitos, princípios, objetivos, instrumentos, mecanismos de aplicação e de formulação, instituiu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Entretanto, é a **Constituição Federal de 1988**, que dispõe sobre o meio ambiente de forma inédita e abrangente, estabeleceu atribuições na competência legislativa e na competência comum ou administrativa dos entes federados. (AMAPÁ, 2009a).



A promulgação da **Constituição Federal de 1988** fortaleceu ainda a ação descentralizadora quando estabeleceu o marco para a ação municipal sobre o meio ambiente, consagrando e fortalecendo de várias formas a ação municipal e a ação cooperada prevista desde a instituição do SISNAMA. Estabeleceu a defesa do meio ambiente como um dos princípios a serem observados para as atividades econômicas em geral e incorporou o conceito de desenvolvimento sustentável, no Capítulo VI dedicado ao meio ambiente. Assim, o município poderia estabelecer sua própria agenda de prioridades ambientais. A mesma Constituição estabeleceu que a regulamentação dessas competências dos entes federados, prevista no artigo Art. 23 da Constituição Federal/1988 deveria ser feita posteriormente.

Em função da demora na regulamentação do Art. 23, e motivada pela ausência de clareza na definição das atribuições entre os 03 entes federativos, o que provocava problemas na aplicação dos instrumentos de gestão ambiental foi emitida pelo **CONAMA a Resolução 237/97**, que tratou sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental, estabelecendo o critério do impacto local como competência do município, mesmo assim não houve avanços significativos, em função ainda do aspecto centralizador do governo federal.

Por fim a edição da **Lei Complementar nº 140/2011 de 09/12/2011** (BRASIL, 2015b), que regulamentou o art. 23 da Constituição Federal, fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas ao meio ambiente, incluindo o licenciamento e a fiscalização ambiental, dentre outras. Regulamentou os incisos III, VI e VII do caput e o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal (1988), trazendo finalmente o regramento com as competências dos 03 entes federados em relação à gestão ambiental. Porém podemos notar que a própria legislação que traz a competência dos três entes da federação, ainda traz o aspecto centralizador nas suas ações.

Esta característica é observada nesse processo de descentralização da gestão ambiental, especialmente as relativas aos aspectos legais que serviram como base para a descentralização para o nível local, onde nota-se que o estado e as instituições responsáveis pelo processo estão sempre na vanguarda. No Brasil a própria descentralização da gestão ambiental para o nível municipal se incorpora nesse processo como elemento que fica sempre na dependência institucional do

Estado, conforme podemos observar e como está expresso na mais recente legislação que buscou definir as competências para o licenciamento ambiental das 03 esferas de governo - Lei Complementar 140/11, Art. 9º (trata das competências municipais), A Competência dos Municípios para promover o licenciamento ambiental de atividades foi estabelecida no art. 9º, inc. XIV, nos seguintes termos:

- “art. 9º [...]”
- XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, **promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:**
  - a) que causem ou possam causar **impacto ambiental de âmbito local**, conforme **tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente**, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, ou seja, atribui a competência ao município, mais quem define quais são as atividades a serem licenciadas é o Estado via Conselho de Meio Ambiente, onde muitas vezes os municípios nem tem representatividade.

Segundo Milaré (2013) a alínea “a” nos apresenta uma hipótese claramente inconstitucional, ferindo o **Princípio da Autonomia Municipal**, conforme o inciso I do art. 30 da Constituição Federal combinado com o artigo 18 da CRFB/88. Não compete ao órgão estadual definir tipologia de impacto ambiental, invadindo o exercício da competência ambiental municipal.

Há de se considerar ainda que a promulgação da Lei Complementar 140/11 trouxe implicações no âmbito do licenciamento ambiental, por exemplo, o sistema de competências criado não ficou bem claro, pois deixa grande parcela de responsabilidade ao ente federativo com a menor capacidade técnica e científica para análise de tal procedimento administrativo, ou seja, os municípios, sem a contrapartida, por exemplo, de recursos financeiros para implementação das ações necessárias.

Por sua vez, os possíveis benefícios decorrentes do processo de descentralização entre os níveis governamentais dependem de pelo menos três condições que expressam os pressupostos básicos da descentralização, que segundo Carvalho (2005 p. 3) são: a) organizar-se institucionalmente para a descentralização, o que envolve uma questão política, administrativa e territorial; b)

ampliar a participação da população na gestão e no planejamento municipal; c) possuir recursos financeiros compatíveis com a descentralização.

Sendo o município o espaço das vivências do dia a dia, e assim com essa proximidade com a sociedade a percepção socioambiental passa a ser mais notada, criando na teoria a expectativa de que descentralizar a gestão ambiental para municipalizar a proteção do meio ambiente facilitando as ações, tornando-as diretas, mais céleres seria mais eficiente quando executadas pelo ente municipal.

Porém, Chaves e Machado (2003, p. 158), afirmam que a descentralização das políticas públicas, inclusive de meio ambiente, não garante a gestão democrática do território em face de que está pautada por mecanismos de gestão que apenas distribui e estabelece critérios de responsabilidades entre os entes federativos. Aliás, da forma que está estabelecido na política de meio ambiente, no Brasil, ainda persistem os mecanismos centralizadores e altamente burocráticos, principalmente nos órgãos gestores e executores.

No plano institucional, os programas de descentralização implementados na Amazônia foram desenvolvidos por pressão internacional e nacional, a partir de políticas do Ministério do Meio Ambiente - MMA e projetos bilaterais de cooperação internacional com destaque ao Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), pertencente ao Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7), executado em parceria do Brasil com o G-7, União Europeia e Banco Mundial (SILVA, 2009, p. 34).

Em nível municipal, esse processo de consolidação da gestão ambiental foi muito mais difícil, pois eram poucos os municípios da região norte que conseguiam criar e manter em funcionamento um órgão de gerenciamento ambiental. A partir de 1995, o MMA começa a cobrar a real implementação do SISNAMA nos estados da Amazônia e a efetivação do Pacto Federativo de Gestão Compartilhada, nome dado ao processo de descentralização na época (NASCIMENTO; BURSZTYN, 2011, p. 183).

### **3.3 Política, instrumentos normativos e gestão ambiental no nível regional**

No plano regional a Constituição Federal de 1988 criou o estado do Amapá. A partir de então houve a criação da Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente (CEMA) feita pelo Decreto (E) Nº 0011 de 12 maio de 1989, e regulamentada pelo decreto (N) nº 0304 de 18 de dezembro de 1991, com a finalidade de orientar a política de Meio Ambiente do Estado do Amapá. Foi o marco inicial para o processo de gestão ambiental no Estado. Em 1996, a lei nº 0267 de 09 de abril de 1996, extinguiu a Coordenadoria Estadual do Meio Ambiente (CEMA) e criou a Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) (AMAPÁ, 1996).

Conforme vimos anteriormente à descentralização da gestão ambiental entendida como a transferência da autoridade e do poder decisório começou a ser feita primeiramente do ente federativo federal para o Estado do Amapá via CEMA e posteriormente SEMA, inicialmente foi voltada aos aspectos relativos ao licenciamento ambiental, à fiscalização e ao monitoramento das atividades e empreendimentos, primeiramente aos relativos aos processos de mineração (ICOMI, CADAM, NOVO ASTRO, YUKIO YOSHIDOME)

No estado do Amapá, o processo de descentralização da gestão ambiental para o nível municipal foi inicialmente emoldurado no modelo da desconcentração das ações como elemento indutor a futura descentralização, que foi fortalecido com o advento da execução do Sub Programa de Políticas de Recursos Naturais (SPRN)/Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que fomentou diversas ações, dentre as quais a instalação de 02 bases físicas para funcionamento dos escritórios regionais da SEMA, nos municípios de Laranjal do Jari, destinado a atender as demandas da região sul do estado (Laranjal do Jari, Vitória do Jari e Mazagão) e no município de Oiapoque abrangendo a parte norte do estado (Oiapoque, Calçoene e Amapá).

Com o encerramento do Projeto de Gestão Ambiental integrado (PGAI), pertencente ao Subprograma de Política de Recursos naturais (SPRN), do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais – PPG7 implementado através do Ministério do Meio Ambiente – MMA, o processo de descentralização da gestão ambiental sofreu uma paralisação e só voltou a ser retomado no ano de 2009, quando a SEMA cria os 02 instrumentos que norteariam e normatizariam a continuação do processo que foram: Programa de Gestão Ambiental Municipal do Estado do Amapá

– PROGRAM e Resolução COEMA 011/2009. Os municípios deveriam habilitar-se junto a SEMA para a realização do procedimento de licenciamento ambiental.

A experiência do funcionamento dos escritórios regionais aliada ao diagnóstico realizado pelo COEMA no ano de 2007 nos 16 municípios do estado, o qual apresentou informações a respeito de diversos aspectos relacionados à gestão ambiental municipal tais como: estrutura, infraestrutura, corpo técnico, capacitação, atuação do conselho municipal de meio ambiente, etc., serviram de base para a criação de outros instrumentos, agora, já com foco voltado para a efetiva descentralização da gestão ambiental.

No nível estadual o processo de descentralização da gestão ambiental focou no instrumento licenciamento ambiental especificando as atividades de impacto local, e tem como principais marcos normativos a Constituição Estadual/91, Capítulo IX; Lei Complementar 005/94 – Código Ambiental do Estado do Amapá (AMAPÁ, 1994); Lei 0165/94 que criou o sistema estadual de meio ambiente, que tratou da organização e composição do COEMA e criação do FERMA (AMAPÁ, 1994a); PROGRAM - Programa de Gestão Ambiental Municipal do Estado do Amapá/2009 e a Resolução COEMA Nº 011/2009.

A elaboração e implementação do PROGRAM - Programa de Gestão Ambiental Municipal do Estado do Amapá em 2009 e a criação e homologação da Resolução COEMA Nº 011/2009 – que estabeleceu os critérios para o exercício do licenciamento ambiental municipal das atividades de impacto local foram os elementos norteadores para o efetivo início do processo de descentralização da gestão ambiental no Estado do Amapá, com ênfase no licenciamento ambiental das atividades de impacto local (AMAPÁ, 2009).

No âmbito do processo de descentralização da gestão ambiental, em termos legais, a partir de 14 de abril de 2009, os municípios amapaenses para realizarem o licenciamento ambiental das atividades de impacto local deveriam cumprir os requisitos jurídicos e técnicos elencados na Resolução COEMA nº 011/2009. Em resumo a) ter implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente; b) ter implantado e em funcionamento Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, com caráter deliberativo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais; c) possuir nos quadros do órgão municipal do meio ambiente, ou a disposição deste órgão, profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, d) possuir servidores municipais com competência para

exercício da fiscalização ambiental; e) possuir legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento; f) 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; g) possuir Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA.

Em relação ao município de Laranjal do Jari, a homologação se deu considerando o processo nº 32.000-0004/2010, de 13.01.2010 (AMAPÁ, 2010).

A SEMA nos anos de 2009 e 2010 homologou alguns municípios a realizarem o licenciamento ambiental das atividades de impacto local.

Quadro 3 - demonstrativo da evolução da descentralização da gestão ambiental no estado do Amapá antes da edição da lei complementar 140/11.

<b>Nº</b>	<b>MUNICÍPIO</b>	<b>Nº DO PROCESSO</b>	<b>Nº RESOLUÇÃO COEMA</b>	<b>DATA DA PUBLICAÇÃO</b>	<b>SITUAÇÃO ATUAL</b>
01	PORTO GRANDE	32.000 0858/09	019/09	29/12/09 DOE 4649	EM EXERCÍCIO PARCIAL
02	FERREIRA GOMES	32.000 0859/09	020/09	29/12/09 DOE 4649	EM PLENO EXERCÍCIO
03	OIAPOQUE	32.000 0371/09	015/09	09.11.09 DOE 4617	EM EXERCÍCIO PARCIAL
04	CUTIAS DO ARAGUARI	32.000 0690/09	021/09	29/12/09 DOE 4649	EM REVISAO/ DESABILITAÇÃO
05	LARANJAL DO JARI	32.000 0004/10	023/10	30/04/10 DOE 4729	EM PLENO EXERCÍCIO

Fonte: Sema 2009 e 2010 e diário Oficial 2009 e 2010 organizado pelo autor

A aprovação e edição da Lei Complementar 140 de dezembro de 2011, que regulamentou o artigo 23 da CF, definiu a competência de cada ente da federação para atuar na gestão ambiental. No estado do Amapá os municípios não necessitariam mais se habilitar junto a SEMA para a realização do licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto local e dependeriam apenas que a SEMA via COEMA, definissem a

tipologia dessas atividades ou empreendimentos. No ano de 2015, os municípios de Macapá e Calçoene respectivamente, informaram a SEMA que já estariam realizando as atividades de gestão ambiental nos seus territórios.

Quadro 4 - demonstrativo da evolução da descentralização da gestão ambiental no estado do Amapá após edição da lei complementar 140/11.

Nº	MUNICÍPIO	DOCUMENTO	SITUAÇÃO ATUAL
01	MACAPÁ	OFÍCIO Nº 035/2015 – GAB SEMAM	EM EXERCÍCIO PLENO
02	CALÇOENE	OFÍCIO Nº 041/2015 DE 17/04/2015 – SEMMATUR	EM EXERCÍCIO PARCIAL

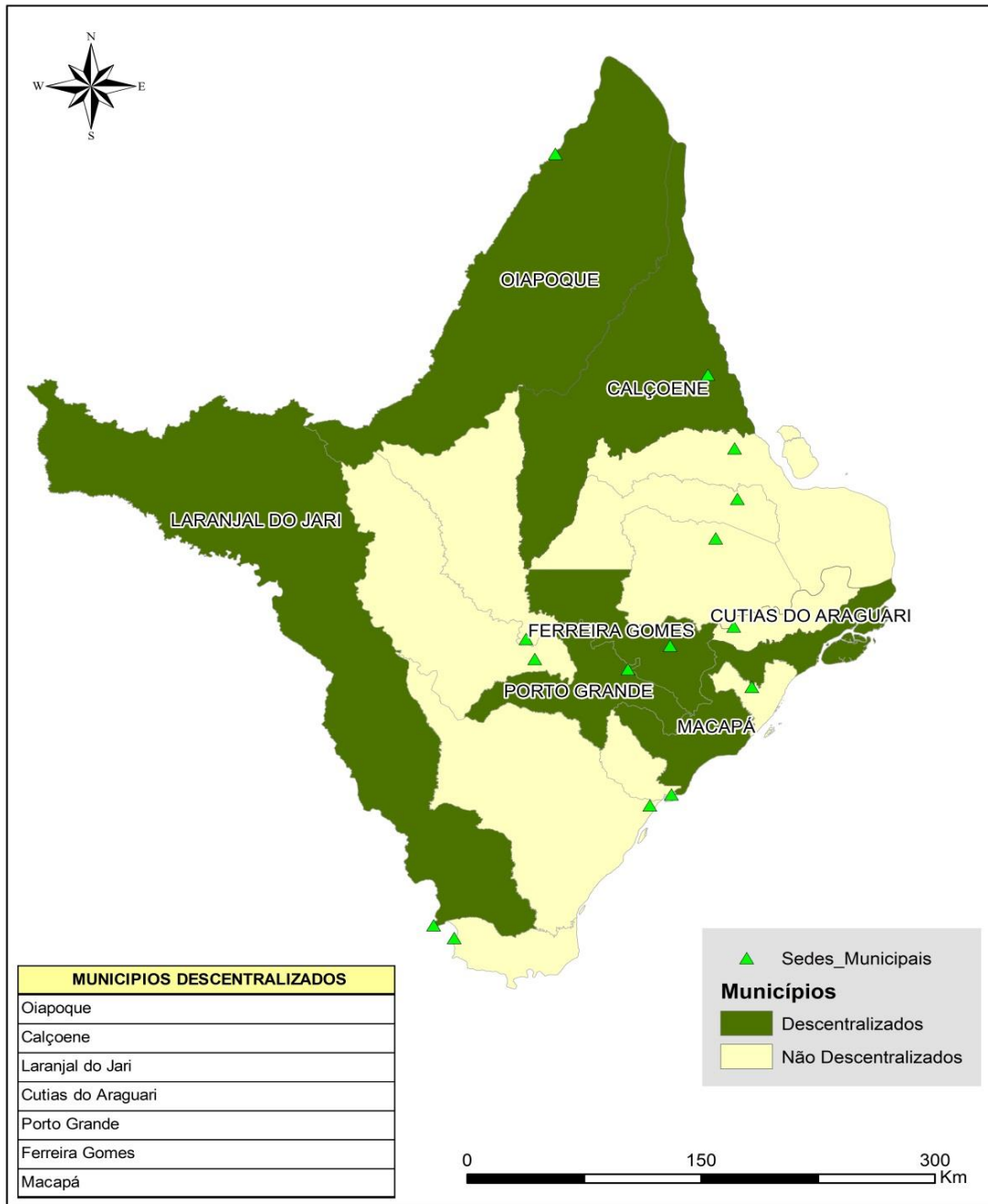
Fonte: Sema 2015 organizado pelo autor



A partir do ano de 2015, em continuidade ao processo de descentralização da gestão ambiental, o governo do estado por meio da SEMA formatou uma proposta de fortalecimento das ações junto aos 16 municípios do estado. O **Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal - PEFOGAM**, que tem como principal objetivo fortalecer os municípios na capacitação dos agentes locais, no estabelecimento de um sistema informatizado de gestão e na instrumentalização do órgão ambiental municipal, elementos necessários à execução da política municipal de meio ambiente, contribuindo para a efetivação da gestão ambiental compartilhada.

Ao tratarmos de gestão ambiental descentralizada no estado do Amapá temos que considerar ser o tema bastante recente, pois foi só a partir do ano de 2009 que este processo começou a ser implementado de fato, porém podemos classificar como parcial o progresso desse processo no estado do Amapá, pois dos 16 (dezesesseis) municípios do estado Amapá, encontramos na atualidade 07 municípios com avanços nesse processo: 05 com habilitação plena pelo OEMA antes da Lei Complementar 140/2011(Oiapoque, Porto Grande, Ferreira Gomes, Cutias do Araguari e Laranjal do Jari), 02 pós Lei Complementar 140/2011(Macapá e Calçoene).

Figura 3 - Mapa da situação atual da gestão descentralizada no estado do Amapá

### MUNICÍPIOS DESCENTRALIZADOS DO ESTADO DO AMAPÁ



	GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE COORDENADORIA DE GEOPROCESSAMENTO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	
---	---	---

Fonte: CGTIA/SEMA

Na atualidade os municípios devem compreender que buscar a gestão plena dos diversos instrumentos previstos na política ambiental deve transpor o



licenciamento ambiental, pois instrumentos como fiscalização; gestão das unidades de conservação; educação ambiental e monitoramento estariam garantindo os instrumentos necessários para o processo de gestão dos recursos ambientais, dando oportunidade do município estabelecer sua própria agenda de prioridades ambientais, oportunizando maiores possibilidades de adaptação das políticas e programas ambientais às peculiaridades locais e assegurando melhorias na gestão dos recursos naturais.

O planejamento, a gestão e a participação social são elementos essenciais que devem ser considerados nas ações de gestão ambiental na busca do desenvolvimento sustentável, tornando-se assim um novo desafio para todos os municípios. No atual cenário da gestão ambiental descentralizada no estado Amapá, os municípios que possuem estrutura de meio ambiente devem nesse momento buscar o fortalecimento através da estrutura e apoio do Estado e da União e de outras entidades para que haja efetivação plena do processo de descentralização da gestão ambiental.

Considerando ser hoje o ordenamento territorial um problema que se apresenta no estado Amapá em relação aos municípios e conseqüentemente ao processo de descentralização da gestão ambiental, em função de sermos ex-território federal e, portanto, a maior parte das terras pertencerem a união federal, cerca de 89%, ainda em processo de transferência para o estado. Tal transferência das terras efetivou-se no último dia 15 de abril de 2016 com a assinatura do Decreto Nº 8.713 que regulamentou a Lei nº 10.304 de 05 de novembro de 2001, no que se refere a transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes à União (BRASIL, 2016).

Praticamente todos os municípios encontram-se paralisados no seu processo de definição, expansão e desenvolvimento, especialmente por estarem cercados por unidades de conservação, terras indígenas, áreas de empresas de exploração florestal, assentamentos e etc. Um dos principais obstáculos a ser enfrentado é o de buscar novos modelos de políticas públicas urbanas que combinem o esforço de crescimento econômico com as ações equilibradas para obtenção de condições dignas de vida para as populações, com redução nas taxas de degradação do meio ambiente priorizando a elaboração de instrumentos que viabilizem, na prática, as ações públicas para o desenvolvimento sustentável (ROSSETO A.; ORTH; ROSSETO C., 2006, p. 811).

Um aspecto de extrema importância para a gestão ambiental para o Estado do Amapá é o relativo à base cartográfica do estado. O estado do Amapá está situado na área do país denominada “vazio cartográfico”<sup>5</sup> pelos órgãos responsáveis pelo mapeamento oficial do Brasil (IBGE e Exército/DSG), pois a geografia do Estado bem como a cobertura de nuvens durante o ano todo impossibilita a execução de mapeamentos pelos processos topográficos e cartográficos usuais, isto significa que o Amapá não possuía mapeamento em escalas adequadas para sua gestão.

O Governo do Estado do Amapá tomou a decisão política de elaborar sua base cartográfica, e em 2014, foram assinados, em de abril de 2014, dois Convênios entre o Estado do Amapá, por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN), com a interveniência técnica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA), e o Exército Brasileiro, por intermédio do Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) e da Diretoria de Serviço Geográficos (DSG) objetivando a elaboração da Base Cartográfica Digital Contínua do Estado do Amapá, a qual será oficial e de uso público (AMAPÁ, 2014a).

A construção de uma Base Cartográfica é de vital importância para a gestão pública, pois dotará os órgãos governamentais de informações que representam o espaço geográfico e o seu real conhecimento, possibilitando o apoio e a tomada de decisões em ações relacionadas às políticas públicas, incluindo os setores sociais, de educação, saúde, **meio ambiente**, transportes, infraestrutura, ciência e tecnologia, dentre outras.

No presente momento este trabalho já se encontra em fase avançada e até como produto do mesmo diversas configurações foram desenhadas. A melhor opção configurou-se em uma base cartográfica mista, elaborada nas escalas 1:50.000 (78.000 km), 1:25.000 (75.000 km) e Base Cadastral 1: 2.000 (Sedes Municipais). Vale ressaltar que este produto relativo à base cadastral na escala de 1: 200 relativo a sede municipal, no caso Laranjal do Jari será uma ferramenta de grande importância para ser utilizada na análise dos procedimentos de licenciamento ambiental para a tomada de decisão em relação ao deferimento ou indeferimento de solicitações de licenciamento ambiental.

---

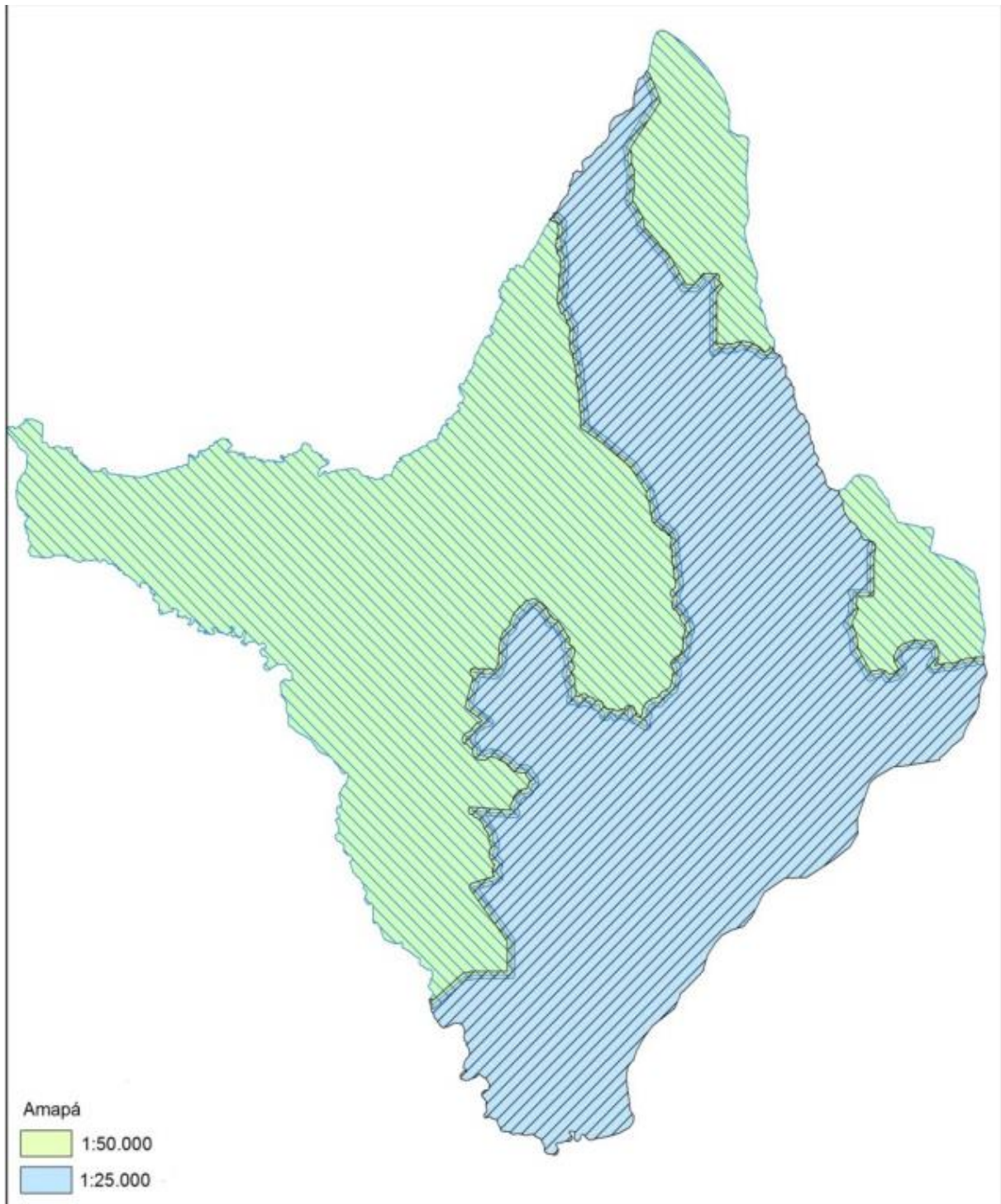
<sup>5</sup> Grandes extensões ainda não mapeadas são assim denominadas.

**Base na escala 1: 50.000** - Irá abranger Unidades de Conservação de Proteção Integral (Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, Floresta Nacional do Amapá, Parque Nacional do Cabo Orange, Reserva Biológica do Piratuba e Estação Ecológica Maracá-Jipioca), áreas indígenas (terra Indígena Waiãpi e parte das TI Juminã, Galibi e Uaçá) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, que apesar de Estadual, não possui moradores em seu interior.

**Base na escala 1:25.000** - Corresponde a área de ação direta do Estado, abrangendo principalmente a porção costeira e central. Nesta área estão incluídas todas as sedes municipais e toda a malha viária do Amapá. Inclui também Unidades de Conservação de Uso Sustentável.

**Base na escala 1:2.000** - Irá abranger todas as Sedes Municipais de forma a apoiar também a gestão municipal no Estado.

Figura 4 - Propostas para mapeamento do Estado nas escalas 1:25.000 (azul) e 1:50.000 (verde).



Fonte: Base cartográfica e redes geodésicas do Amapá 2014

Figura 5 - áreas sobrevoadas para aquisição de imagens de alta resolução (ortofotos) das principais localidades do Estado.



Fonte: Base cartográfica e redes geodésicas do Amapá 2014

## 4 O CASO DA GESTÃO DESCENTRALIZADA NO MUNICÍPIO DE LARANJAL DO JARI - AP

### 4.1 A contextualização histórica e os aspectos socioeconômicos do município de Laranjal do Jari

A região que hoje corresponde ao Vale do Jari foi habitada, primeiramente por in dígenas *oiampis* e *aparaís* e, mais tarde por nordestinos que vieram trabalhar na extração da borracha. Dentre essa leva de nordestinos destacou-se um cearense chamado coronel José Júlio de Andrade que teve poder de vida e morte na região, pois, aos 35 anos de idade se consolidou como o maior latifundiário do mundo, adquirindo cerca de 3,5 milhões de hectares de terras por meios lícitos e grande parte de forma ilícitas através de expropriação e da sua condição de deputado estadual e senador pelo estado do Pará, sendo combatido pela revolta tenentista que o obrigou a vender sua empresa Jari para um grupo de empresários portugueses em 1948, comprada mais tarde pelo milionário norte americano Daniel Ludwig (RIBEIRO, 2014).

Tal denominação originou-se em função da instalação do projeto Jari, empreendido pela Companhia Jari Florestal e Agropecuária Ltda., do milionário norte-americano Daniel Ludwig, que sonhou construir um império autossustentável na região. Suas origens remontam à época de colonização do rio Jari, recebendo ainda influências mais recentes da implantação do Projeto Jari Florestal, em 1967 idealizado por Ludwig, que pretendia substituir a floresta nativa por uma plantação homogênea de uma planta denominada gmelina arbórea para a fabricação de celulose, matéria-prima do papel, substituída posteriormente por eucalyptus, também pretendia torna-se o maior produtor mundial de carne bovina, suína e arroz.

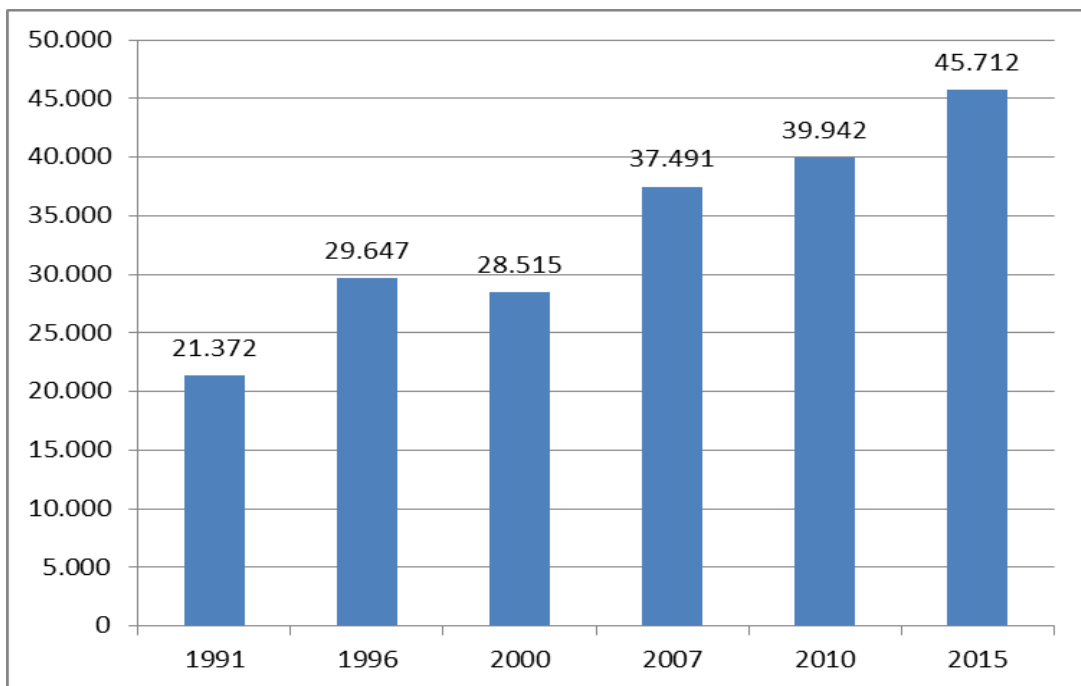
O município de Laranjal do Jari foi criado pela lei federal nº 7.639, de 17 de dezembro de 1987 (AMAPÁ, 2015c). Foi desmembrado do município de Mazagão e hoje é o terceiro maior município do Estado do Amapá em número populacional, fica distante cerca de 265 km da capital Macapá. A cidade nasceu com o povoado do "**Beiradão**", formado por palafitas em longo trecho das margens do rio Jari (Ibid.).

Atualmente, Laranjal do Jari é a terceira maior economia do Estado do Amapá e um dos municípios mais prósperos, de ricas belezas naturais e com um grande potencial de desenvolvimento socioeconômico e turístico. Localiza-se na região

sudoeste do Estado do Amapá, à margem esquerda do rio Jari, que separa o Estado do Amapá do Estado do Pará. Suas fronteiras são de grande extensão fazendo limite com os municípios de Vitória do Jari, Mazagão, Pedra Branca do Amapari e Oiapoque no estado do Amapá; com o estado do Pará e ainda com os países Suriname e Guiana Francesa.

O município de Laranjal do Jari possui uma característica interessante do ponto de vista ambiental que é relativa à composição de sua área de **30.263,01** Km<sup>2</sup>, sendo que deste total 24.515,31 Km<sup>2</sup> são de unidades de conservação, representando 81,01% e 4.126,62 são de terras indígenas, representando 13,64%, restando cerca de 5,35% de área efetiva para o município. Uma das características mais importantes deste município e que apresenta forte influência nos aspectos socioeconômico e ambiental é em relação a sua população que está retratado no quadro a seguir que mostra a evolução demográfica do município de Laranjal do Jari ao longo dos anos. Muito embora o município apresente uma população sempre em crescimento, devemos considerar que esse fluxo se dá muito em função do funcionamento de empreendimentos como a Jari Celulose, Cadam, a construção da hidrelétrica de Santo Antônio e etc., ou seja, existe uma rotatividade muito grande na população do município, tanto que a densidade demográfica é baixa em torno de 1,29 habitantes por Km<sup>2</sup>.

Quadro 05 – evolução demográfica do Município de Laranjal do Jari



Fonte: adaptado IBGE 2015.

O município de Laranjal do Jari apresenta características particulares com relação a sua divisão política que é a existência de uma sede municipal e diversas comunidades existentes ao longo de sua extensão que estão ligadas diretamente ao extrativismo em geral, mais muito especialmente a coleta de castanha do Brasil entre as quais podemos destacar: Água Branca do Cajari, Porção, Terra Vermelha, Santo Antônio da Cachoeira, Iratapuru, Marinho do Cajari, Padaria entre outras e também diversas comunidades Comunitárias indígenas: Ari, Aruwaity, Cachoeirinha, Cinco Minutos, CTA, Jakare, kakay (índios Waiapi), Kirawary, Kumata, Kuruwaty, Maninha, Mariry.

Com relação ao modal de acesso e de movimentação interna, o município apresenta características diversas, as vias de acesso são feitas através dos transportes fluviais e rodoviários. Ao Estado do Pará (por Almeirim) dá-se através de embarcações conhecidas na região por 'catraias' e por via rodoviária. Quanto à capital do Estado, pode ser feito através de barcos com uma duração média de 16 horas. Também já é possível fazer por via rodoviária. Internamente o transporte urbano é feito por empresas de ônibus atendendo diariamente apenas a dois bairros: Centro e Agreste. Há um número elevado de táxis e moto táxis que transportam os munícipes através de lotações, que terminam superando os próprios transportes coletivos oficiais.

O município de Laranjal do Jari apresenta características especiais relacionadas a sua feição geográfica em que o arranjo das suas fitofisionomias se destacam conforme podemos observar: O relevo na parte Sul do município, caracteriza-se por uma faixa de planície amazônica, sujeita a inundações periódicas. Na parte Norte do relevo, encontra-se o planalto cristalino das Guianas. Ao Norte e ao Nordeste, encontra-se a Serra do Tumucumaque e ao Leste, a Serra do Iratapuru. Com relação a vegetação em toda a região Norte possui florestas de galerias ao longo dos rios e florestas densas, apresentando algumas espécies de madeiras nobres, de excelente valor comercial, que garantem o potencial econômico da área, além de um grande maciço de castanhais que garantem a reprodução e a vida de muitas comunidades. Ao Sul, há grandes extensões de campos inundáveis. A hidrografia e o clima são outros elementos que trazem um diferencial ao município em função do município ser drenado pelo rio Jari e seus afluentes à margem esquerda e pelo rio Cajari à margem direita e de a nascente do rio Jari estar protegido pelo pela unidade de conservação Parque Nacional das Montanhas do



Tumucumaque. Com relação ao clima predomina o clima tropical chuvoso, com temperatura máxima de 32,6° e mínima de 20° centígrados. Precipitação: as chuvas ocorrem nos meses de dezembro a agosto, não chegando a atingir 3.000mm. A estação seca inicia no mês de setembro e vai até a metade do mês de dezembro, quando podem haver temperaturas mais altas. A grande atração turística do município continua sendo a Cachoeira de Santo Antônio.

Com relação à gestão ambiental, as principais Atividades ligadas ao licenciamento ambiental no município estão diretamente relacionadas com os recursos naturais existentes, extrativos, madeireiros, mineral, atividades econômicas de comércio e serviços e etc. Aqui vale ressaltar que o município priorizou trabalhar inicialmente o licenciamento ambiental em relação às atividades de impacto local na área urbana, como elemento inicial do processo de gestão. Vale ressaltar que tais atividades/empreendimentos não eram alcançadas pelos licenciamentos realizados a nível federal e estadual, ou seja, atividades tipicamente de impacto local (BRASIL, 2015b).

Quadro 06 – cadastramento de empreendimentos/atividades

ATIVIDADE/EMPREENHIMENTO	QUANTIDADE DE PROCESSOS
Bares e Similares	37
Armazenamento de Resíduos Florestais	02
Batedeira de Açaí	01
Casas Noturnas	07
Salão de Beleza	02
Lavajato/Posto de Lavagem	06
Comércio Varejista	28
Restaurante e Congêneres	07
Movelaria	12
Borracharia	03
Atividade Comercial	03
Açougues	03
Serralheria em Geral	04
Outros	118
<b>TOTAL</b>	<b>233</b>

Fonte: Relatório Gerencial Estatístico/Situação Atual Jan-Jul/2011 – DEFILI/SEMMATUR/PLJ.

## **4.2 A questão ambiental, a estrutura do sistema municipal de gestão do meio ambiente e os instrumentos normativos.**

Com relação ao sistema municipal de gestão ambiental, conforme relataram (TONI; PACHECO, 2005), entende-se o conjunto de organizações governamentais locais e instituições voltadas à conservação e uso sustentável dos recursos naturais e à garantia da qualidade ambiental nas áreas urbanas e rurais dos municípios. As organizações governamentais incluem órgãos executivos - tipicamente, as secretarias municipais de meio ambiente e órgãos deliberativos - em geral, os conselhos municipais de meio ambiente. As instituições incluem a legislação local, normas formais ou informais, práticas de consulta e participação popular, mecanismos de coordenação entre os diversos órgãos envolvidos com a gestão ambiental e práticas de cooperação com órgãos de natureza privada.

A estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Laranjal do Jari é iniciado a partir de 2001 com a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo, portanto, bem anterior ao processo de descentralização, com as competências principais de formular, coordenar, avaliar, executar e controlar políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental para o município.

A criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo - SEMMATUR se dá num contexto a nível nacional quando já se vislumbrava a necessidade de que a gestão ambiental tivesse a participação mais ativa do ente município, especialmente nas atividades consideradas de impacto local e o mesmo pudesse ter a oportunidade de controle dos impactos ambientais gerados criando a possibilidade de o município ter o controle/prevenção dos impactos locais, colaborando com o sistema nacional de meio ambiente.

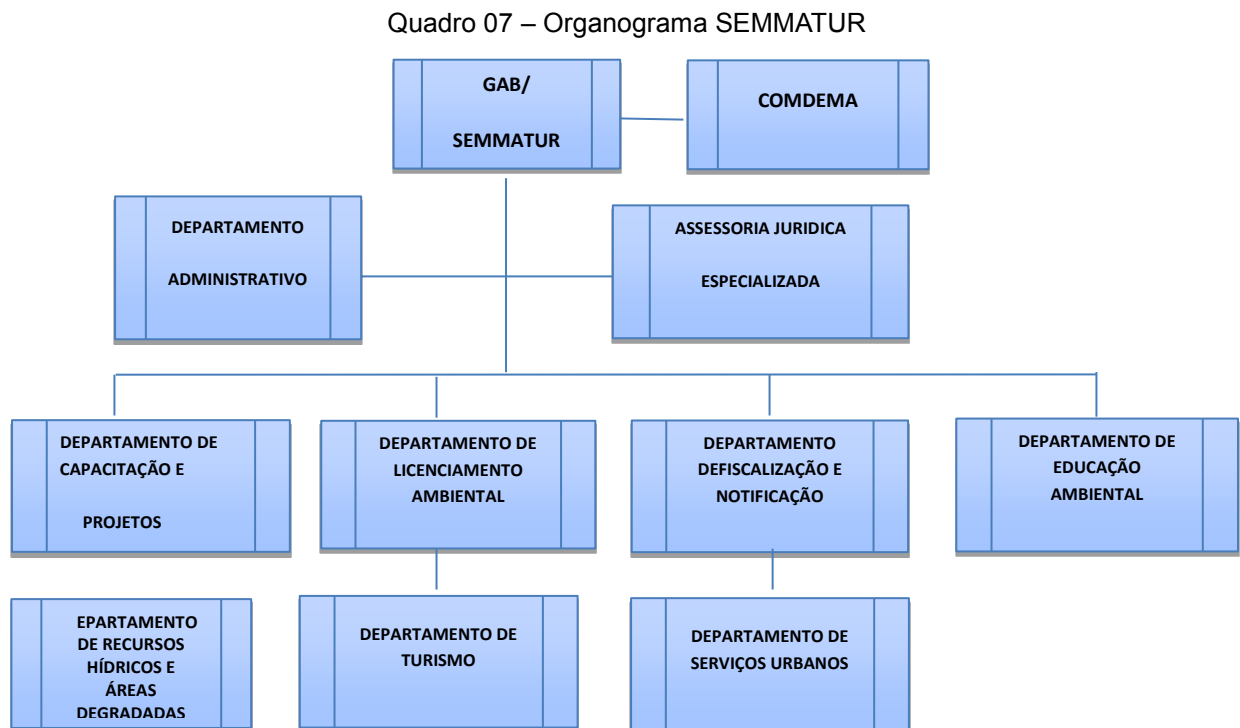
No nível regional a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Laranjal do Jari - SEMMATUR se dá num momento em que o OEMA executava a desconcentração das ações, com a existência e atuação nas ações de gestão ambiental nos instrumentos de licenciamento, fiscalização e monitoramento, através de sua regional localizada no município. Esse período de transição entre a criação da SEMMATUR em 2001 e o efetivo processo de descentralização que se deu em 2010 foi importante para que o município se integrasse conjuntamente nas ações executadas pelo OEMA e servissem como aprendizado para construção dos instrumentos, especialmente o arcabouço jurídico normativo a nível municipal e

culminassem na participação do município no processo de homologação realizado pelo SEMA, através do PROGRAM.

A partir de então as ações de maior importância se deram com o estabelecimento das legislações referentes ao estabelecimento do código ambiental municipal, a criação e implantação do conselho municipal de meio ambiente, do fundo municipal de meio ambiente e o decreto que instituiu e disciplinou as taxas ambientais pelo exercício regular de poder de polícia.

A secretaria Municipal de Meio Ambiente encontra-se na sua estrutura organizacional ligada com a questão do turismo e atualmente incorporou o serviço de limpeza urbana se chamando Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo conforme mostrado no esquema abaixo:

Após reforma administrativa realizada pela Prefeitura de Laranja do Jari Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMMATUR, no que tange a estrutura organizacional, apresenta-se conforme o esquema abaixo:



Fonte: Prefeitura de Laranjal do Jari

- Gabinete SEMMATUR;
- Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente;
- Departamento Administrativo;
- Assessoria Especializada;
- Departamento de Capacitação e Projetos;
- Departamento de Licenciamento Ambiental;

- Departamento de Fiscalização e Notificação;
- Departamento de Educação ambiental;
- Departamento de Recursos Hídricos e Áreas Degradadas;
- Departamento de Turismo;
- Departamento de Serviços Urbanos

Com relação aos instrumentos normativos para o desenvolvimento das atividades de gestão ambiental, está assim constituído.

Quadro 08 - Legislações municipais relativas a gestão ambiental

<b>DOCUMENTO</b>	<b>ASSUNTO</b>	<b>FONTE</b>
LEI MUNICIPAL Nº 184/2001	Criação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA e Fundo Municipal de Recursos para o Meio Ambiente Municipal – FERMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMMATUR – Laranjal do Jari
LEI MUNICIPAL Nº 237/2003	Lei de Fiscalização ambiental das atividades efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental no município de Laranjal do Jari	SEMMATUR – Laranjal do Jari
LEI MUNICIPAL Nº 238/2003	Licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras do município de Laranjal do Jari	SEMMATUR – Laranjal do Jari
LEI MUNICIPAL Nº 240/2003	Regulamento de limpeza dos resíduos sólidos de Laranjal do Jari	SEMMATUR – Laranjal do Jari
LEI MUNICIPAL Nº 261/2005	Código Ambiental do Município de Laranjal do Jari	SEMMATUR – Laranjal do Jari
DECRETO MUNICIPAL Nº 150/2005	Regulamenta o Título V da Lei 261/2005 – Código Ambiental do Município de Laranjal do Jari	SEMMATUR – Laranjal do Jari
LEI MUNICIPAL Nº. 260/2005	Altera a Lei 238/2003 - Licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras do município de Laranjal do Jari	SEMMATUR – Laranjal do Jari
LEI MUNICIPAL Nº 262/2005	Instrumentos de controle de acesso aos recursos genéticos do Município de Laranjal do Jari	SEMMATUR – Laranjal do Jari
LEI MUNICIPAL Nº 302/2007	Instituiu o Plano Diretor Participativo de Laranjal do Jari	SEMMATUR – Laranjal do Jari

DECRETO N° 004/2010	Composição dos membros titulares e suplentes do COMDEMA	SEMMATUR – Laranjal do Jari
DECRETO N° 710/2010	Regulamentou a Lei 184/2001 que criou o FERMAM	SEMMATUR – Laranjal do Jari
RESOLUÇÃO CONDEMA N° 009/2010	Institui e disciplina as taxas ambientais pelo exercício regular de poder de polícia de competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMMATUR.	SEM SEMMATUR – Laranjal do Jari MATUR – Laranjal SEMMATUR – Laranjal do Jari do Jari
RESOLUÇÃO CONDEMA N° 010/2010	Estabelece diretrizes para a caracterização de empreendimentos e/ou atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, licenciamento.	SEMMATUR – Laranjal do Jari R – Laranjal do Jari
RESOLUÇÃO CONDEMA N° 12/2011	Altera as Resoluções 009 e 010 de 19 de novembro de 2010.	SEMMATUR – Laranjal do Jari
RESOLUÇÃO CONDEMA N° 13/2011	Altera as Resoluções 009 e 010 de 19 de novembro de 2010.	SEMMATUR – Laranjal do Jari
RESOLUÇÃO CONDEMA N° 15/2011	Dispõem sobre a alteração da Resolução 009/10 e Resolução 010/10-COMDEMA	SEMMATUR – Laranjal do Jari
RESOLUÇÃO CONDEMA N° 16/2011	Dispõe sobre poluição sonora, proteção do bem-estar e do sossego público	SEMMATUR – Laranjal do Jari
DECRETO MUNICIPAL N° 122/2012	Regulamenta o inciso III do artigo 4º e o parágrafo 1º do artigo 24 da Lei Municipal nº 261 de 22 de julho de 2005 e Institui e Disciplina as taxas ambientais pelo exercício regular de poder de polícia e competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMMATUR.	SEMMATUR – Laranjal do Jari

Fonte: SEMMATUR, organizado pelo autor.

O município de Laranjal do Jari, além de ter construído a base legal relativa às normas pertinentes ao desenvolvimento das atividades de licenciamento ambiental e fiscalização, também incorporou no processo de homologação junto ao OEMA programas e planos tais como: Plano Municipal de Meio Ambiente, Programa de Educação Ambiental, e Plano Diretor Participativo demonstrando maior envolvimento das ações relativas à gestão ambiental (RIBEIRO, 2011).

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMMATUR começou a efetivar sua atuação na gestão ambiental via instrumento de licenciamento ambiental após sua homologação pela SEMA. O município de Laranjal do Jari recebeu em 30 de abril de 2010 a referida homologação.

O Licenciamento Ambiental é desenvolvido no âmbito do Departamento de Licenciamento Ambiental, tem como base jurídica a Lei Municipal nº 261/2005 PMLJ/AP de 22 de julho de 2005 que instituiu o código de proteção ao meio ambiente de Laranjal do Jari, Lei Municipal nº. 238/2003 – Licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras do município de Laranjal do Jari; Lei Municipal nº. 260/2005 – altera a Lei 238/2003 – Licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras do município de Laranjal do Jari; Anexo do Decreto Municipal nº. 150/2005 – Regulamenta o Título V da Lei 261/2005 – Código Ambiental do Município de Laranjal do Jari; as Resoluções nº 09 e 010/2010 do COMDEMA. Tem como atividades principais o cadastramento de atividades, orientação ao licenciamento, análise documental dos processos, vistorias, emissão de laudos e pareceres técnicos e demais procedimentos relacionados ao deferimento ou indeferimento das solicitações de licenças e autorizações (RIBEIRO, 2011).

O Órgão Ambiental Municipal na concepção de sua base normativa estabeleceu os tipos de licença que seriam expedidas, seguiu a norma federal contemplando as licenças prévia, de instalação e operação e acrescentou outras modalidades de licenças, tais como: I – **Autorização Ambiental (AA)** – autoriza as atividades e empreendimentos com grau poluidor degradador I (baixo), ou quaisquer serviços considerados imprescindíveis do tipo poda e/ou corte de vegetação em áreas públicas e privadas, urbanas e rurais, assim definidos no Anexo Único deste decreto, respeitadas as demais legislações pertinentes; II – **Licença de Instalação e Operação (LIO)** – Autoriza concomitantemente a instalação e operação de determinados empreendimentos de acordo com a sua natureza e especificidade considerando a avaliação do órgão ambiental municipal; III - VI – **Certidão de Anuência Ambiental (CAA)** - declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo, o qual será analisado durante o processo de licenciamento.

A legislação que normatizou os aspectos relativos ao licenciamento ambiental Decreto 122/12 - GAB/PMLJ<sup>6</sup> - estabeleceu alguns aspectos relativos ao licenciamento ambiental que tratam peculiaridades estabelecidas no regramento federal, bem como especificidades do próprio município:

§ 1º - As licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

§ 2º Não havendo vinculação, a critério do Órgão Ambiental Municipal poderá ser exigida apenas uma ou duas licenças ambientais previstas.

§ 3º O prazo de validade da LP será o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, e não será superior a um ano, podendo ser prorrogado seu prazo de validade por igual tempo mediante solicitação de renovação por parte do empreendedor.

§ 4º O prazo de validade da LI será o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, e não será superior a um ano, podendo ser prorrogado seu prazo de validade por igual tempo mediante solicitação de renovação por parte do empreendedor.

§ 5º O prazo de validade da AA, LO e LIO deverá considerar os planos de controle ambiental e será de um ano, devendo sua renovação ser solicitada com, no mínimo, trinta dias de antecedência ao vencimento da validade da licença, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do Órgão Ambiental do Município.

§ 6º Na renovação da AA, LO e LIO de uma atividade ou empreendimento, o Órgão Ambiental do Município poderá, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, não podendo ser o prazo de validade superior a dois anos e nem inferior a um ano.

§ 7º O Órgão Ambiental Municipal poderá estabelecer prazos de validade específicos para a AA, LO e LIO de atividades ou empreendimentos que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores.

---

<sup>6</sup> Vide Decreto Municipal nº 122/12

§ 8º A concessão das licenças ambientais previstas não obsta a posterior declaração de desconformidade do empreendimento com as condições ambientais e a exigência de medidas corretivas, sob as penas da legislação em vigor.

Com relação as etapas do processo de licenciamento ambiental , conforme determina o art. 7º do Decreto 122/12 - GAB/PMLJ<sup>7</sup>, o procedimento assim se desenvolverá:

- I - definição pelo Órgão Ambiental Municipal, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida;
- II - requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;
- III - análise, pelo Órgão Ambiental Municipal, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização das vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV - a solicitação de esclarecimentos e complementações pelo Órgão Ambiental Municipal será feita em uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- V - Audiência Pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente, mas sempre nos processos de licenciamento ambiental mediante EIA/RIMA ou EIV/RIVI, sendo que neste último envolverá somente as partes envolvidas e atingidas pelo empreendimento.
- VI - solicitação de esclarecimentos e complementações pelo Órgão Ambiental Municipal, de correntes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII - emissão de parecer técnico e/ou jurídico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico exarado pela Procuradoria Jurídica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo.
- VIII - deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

---

<sup>7</sup> Vide Decreto Municipal nº 122/12



O início do processo para a execução do licenciamento ambiental na SEMMATUR, se deu com o cadastramento de atividades que contou com um programa informatizado que foi alimentado com diferentes informações, como: nome do empreendedor, tipo de atividade, endereço e outras informações pertinentes ao empreendimento/atividade.

A partir das informações contidas no programa, foram cadastradas no período de janeiro à julho de 2011, 720 empreendimentos/atividades. Desse total até julho/2011, 233 possuíam processo de licenciamento em trâmite na Secretaria.

Quadro 09 – cadastramento inicial de empreendimentos/atividades

ATIVIDADE/EMPREENHIMENTO	QUANTIDADE DE PROCESSOS
Bares e Similares	37
Armazenamento de Resíduos Florestais	02
Batedeira de Açaí	01
Casas Noturnas	07
Salão de Beleza	02
Lavajato/Posto de Lavagem	06
Comércio Varejista	28
Restaurante e Congêneres	07
Movelaria	12
Borracharia	03
Atividade Comercial	03
Açougues	03
Serralheria em Geral	04
Outros	118
<b>TOTAL</b>	<b>233</b>

Fonte: Relatório Gerencial Estatístico/Situação Atual Jan-Jul/2011 – DEFILI/SEMMATUR/PLJ.

Posteriormente esse cadastramento foi ampliado e detalhado por atividade econômica e seus quantitativos que seriam alvo para o licenciamento ambiental e fiscalização, aumentaram, chegando a um total em 2014 de cerca de 462 empreendimentos/atividades

Com relação ao Fundo Municipal de Recursos para o Meio Ambiente - FERMAM: criado a partir da lei municipal nº. 184/2001, de 07 de dezembro de 2001, que só foi regulamentado em 2010 pelo Decreto nº. 710/2010-GAB/PLJ de 17 de novembro de 2010, publicado no Diário Oficial do Município nº. 1167. Possui conta vinculada no Banco do Brasil, agência nº 4109-2, conta nº. 112.0468.

Conforme o Decreto que regulamentou o FERMAM, O controle das informações acerca dos valores creditados na conta do FERMAM bem como a

gestão dos recursos é de responsabilidade da SEMMATUR com a anuência do COMDEMA. No que tange a despesas, as ordenações de empenhamento e de despesas do FERMAM serão autorizadas pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente, e os cheques dos respectivos pagamentos serão assinados pelo Secretário Municipal de Finanças, juntamente com o Poder Executivo.

Com relação à participação popular a mesma se dá através do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA/LJ: criado a partir da lei municipal nº. 184/2001, de 07 de dezembro de 2001, que só foi regulamentado em 2010, através do Decreto nº. 004/2010 – membros titulares e suplentes

Conforme o disposto no artigo 9º. Lei 184/01, o conselho será composto de forma paritária, por representantes do poder público e da sociedade civil organizada.

Quadro 10- composição atual do CONDEMA/LJ

<b>PODER PÚBLICO</b>	<b>SOCIEDADE CIVIL</b>
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento	Pastoral da Terra
Secretaria Municipal de Educação	União Municipal das Associações de Bairro de Laranjal do Jari
Secretaria Municipal de Saúde	Colônia de Pescadores Z 10
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e InfraEstrutura	Sindicato dos Taxistas de Laranjal do Jari
Câmara Municipal de Vereadores	Fundação Jari
Secretaria Estadual de Meio Ambiente	União de Mulheres de Laranjal do Jari – UMLAJA
Procuradoria Jurídica do Município	União da Juventude Socialista

Fonte: SEMMATUR

#### **4.3 O estudo de caso em Laranjal do Jari (AP): constatações da pesquisa**

Conforme estabelecido no procedimento metodológico, à busca das informações se deu através da aplicação de questionário, entrevista e observação, e passa pela análise institucional de gestão do órgão ambiental local com foco em três elementos de análise nas seguintes dimensões: político institucional; gerenciamento interno (estrutura, infraestrutura, logística, recursos humanos, financeira etc.; e de participação da sociedade e de articulação da esfera municipal para gerenciar e implementar a política municipal de meio ambiente por meio de dispositivos institucionais e habilidades, com foco no alcance de resultados que possam refletir a

melhoria do contexto socioambiental do município e reconhecimento destas pelos diversos beneficiários da gestão ambiental.

#### 4.3.1 Aspecto político institucional

O município de Laranjal do Jari apresenta uma característica no aspecto político/institucional que tem permeado o município nos últimos anos que influenciou a não implementação do processo de descentralização de forma mais efetiva, que é alternância no poder municipal em face de problemas eleitorais com troca de prefeitos sem que haja uma continuidade por um período inteiro de mandato.

Esse é um aspecto que traz enormes transtornos para a gestão ambiental local, a alternância no poder municipal gerada por questões de ordem política no município com a troca de prefeitos. Considerando só o período de recorte da análise que vai de 2010 – 2015, já houve em torno de 09 mudanças de prefeito e pelo menos 12 de secretários municipais de meio ambiente. Porém o processo de amadurecimento do órgão ambiental municipal durante o processo de transição entre a desconcentração e a descentralização, o estabelecimento do arcabouço legal especialmente relativo ao licenciamento ambiental, à existência de servidores concursados no órgão ambiental local foram elementos que minimizaram o problema em relação à questão ambiental.

O município de Laranjal do Jari foi criado em 17 de dezembro de 1987 através da Lei 7.639, sendo desmembrado do município de Mazagão. Enquanto era realizada a primeira eleição para a escolha do prefeito e vice-prefeito que aconteceu em 15 de outubro de 1988, Laranjal do Jari teve como prefeito através de um mandato tampão o senhor Antônio de Jesus Santos Cruz (Antônio Cruz). No final da década de 1990 o município chegou a ser administrado por um interventor, conforme podemos visualizar no quadro abaixo:

Quadro 11 – Histórico da administração do município de Laranjal do Jari

<b>PREFEITO</b>	<b>PERÍODO DE MANDATO</b>	<b>PREFEITO SUBSTITUTO</b>
Antônio Cruz	Dez 1987- dez 1989	Mandato Tampão
João Queiroga	1989 – 1992	

Antônio Cruz	1993 – 1996	
Manoel Conceição	1997 – 2000	Marcos Miranda (Juiz de direito) Claúdio Batistão (Interventor)
Reginaldo Miranda	2001 – 2004	
Euricélia Cardoso	2005 – 2008	
Euricélia Cardoso	2009 – 2012	Euricélia Cardoso- 01 a 04/2009 Barbudo Sarraf – 04 a 11/2009 Euricélia Cardoso – 12 a 12/2009
Manoel Alves Pereira (Zequinha Madeireiro)	2013 - 2016	Zequinha e Nazilda até 10/2013. Walber Queiroga e Airton 10 a 30/10/2013. Zequinha – Retorna através de liminar em nov/2013. Walber Queiroga derruba liminare retorna em 19/11/2013. Dia 08/04/2014 TRE mantém a cassação de Zequinha e mantém Walber Queiroga na prefeitura. Em novembro/15 Walber é afastado e assume o vice. Ainda em Novembro/15 o TSE reveste a cassação da Chapa de Zequinha e Nazilda e a vice prefeita é empossada em função da morte do prefeito em definitivo em 24/12/2015.
Nazilda Fernandes		

Fonte: Jari informa.blogspot.com.br complementado e organizado pelo autor

Como podemos verificar o período em houve maior instabilidade política no município, coincide como o período de implementação do processo de descentralização da gestão ambiental que vai de 2010 até o momento atual. Com maior acentuação a partir de 2013.

Este último período que corresponde ao mandato de 2013 – 2016, liminares provocaram uma maior alternância no comando da prefeitura do terceiro mais populoso município do Amapá, beneficiando na maior parte do tempo o terceiro colocado na eleição.

Em novembro/2015, uma decisão final do TSE, reverteu à cassação da chapa que ganhou as eleições. A posse da Vice-Prefeita se deu em 24.12.2015 em função do falecimento nesse período de transição do titular.

Portanto com relação ao aspecto político institucional a alternância no poder municipal em face de problemas eleitorais com troca de prefeitos gerando descontinuidade administrativa, como vimos anteriormente trouxeram muitas dificuldades na consolidação do processo de gestão ambiental municipal.

Ainda devemos considerar que o órgão licenciador estadual em função de possuir um escritório regional na sede do município ainda continuou atuando nas ações relativas aos aspectos licenciamento, fiscalização, monitoramento. Porém esse período foi importante, pois de certa forma houve uma transição entre a desconcentração promovida pelo estado e o início do aprendizado por parte do município em relação ao processo de gestão ambiental considerando os seus vários instrumentos.

Esse período de transição entre a criação do órgão municipal de meio ambiente em 2001 e a habilitação para realização do licenciamento ambiental das atividades de impacto local que se deu no ano de 2010, serviu para que o município estabelecesse o arcabouço jurídico legal. Muito embora as mesmas não tenham se dado numa sequência lógica, as ações de maior importância se deram com o estabelecimento das legislações referentes ao estabelecimento e regulamentação do código ambiental do município, a criação e implantação do conselho municipal de meio ambiente, do fundo municipal de meio ambiente e o decreto que instituiu e disciplinou as taxas ambientais pelo exercício regular de poder de polícia.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMMATUR só começou a efetivar sua atuação na gestão ambiental relativa ao licenciamento ambiental das atividades de impacto local, após sua homologação<sup>8</sup> pela SEMA, a partir 30 de abril de 2010.

---

<sup>8</sup> aprovação, ratificação ou confirmação, por autoridade judicial ou administrativa, de certos atos particulares, a fim de que possam se investir de força executória ou se apresentar com validade jurídica.

#### 4.3.2 Aspecto da gestão interna

A grande problemática da gestão ambiental local se deu com a alternância no poder municipal em face de problemas eleitorais com troca de prefeitos e de secretários municipais de meio ambiente, gerando descontinuidade administrativa. A gestão interna ficou extremamente prejudicada nos seus mais diversos aspectos em função não haver principalmente tempo para que os gestores pudessem desenvolver as ações necessárias.

A pesquisa conseguiu aferir que a alternância no poder municipal dificultou a gestão interna da secretaria nos diversos instrumentos como fiscalização, monitoramento, educação ambiental; pessoal e etc. A estrutura predial não contempla a necessidade para o funcionamento pleno do órgão ambiental local, a SEMMATUR funciona junto com duas outras estruturas do município, a Infraestrutura está contemplada com poucos equipamentos (computadores, impressoras, decibelímetro, veículos, notebook etc.). O assessoramento jurídico é insuficiente e não possui nenhum plano de capacitação dos técnicos. Na estrutura atual da secretaria, além do turismo, também é responsável pela limpeza urbana.

Também foram precários os investimentos em tecnologia da informação ou modernização das rotinas administrativas, as quais funcionam com controle manual, o georreferenciamento das atividades no licenciamento não tem como ser checado, pois não há um sistema de informações geográficas, nem equipamentos especializados para a fiscalização e monitoramento ambiental. Desta forma a infraestrutura física, de recursos materiais e patrimoniais é incompatível com os instrumentos de gestão ambiental necessários para um bom desenvolvimento das ações.

Aqui podemos considerar que particularmente para o desenvolvimento das atividades relativas aos instrumentos de licenciamento ambiental e fiscalização se faz necessário à existência nos quadros do órgão ambiental um assessoramento jurídico específico com conhecimento da área ambiental e não como é tratado na SEMMATUR e em diversas outras secretarias municipais, onde quando se tem uma demanda solicitam-se parecer de assessores jurídicos da prefeitura que geralmente não possuem a expertise necessária para dar resposta às demandas ambientais. A pesquisa aferiu que embora esteja estabelecida no cronograma da secretaria uma

Assessoria Jurídica Especializada, na prática não foi observada a existência dessa assessoria jurídica.

Com relação aos recursos humanos a SEMMATUR utiliza três tipos de funcionários, os contratos administrativos, com 56 funcionários, os servidores efetivos com 60 e os comissionados em torno de 10, conforme a estrutura organizacional. Vale ressaltar que no presente momento em função da SEMMATUR ter assumido na sua estrutura os serviços urbanos a maior parte dos funcionários em torno de 78% estão ligadas a este seguimento, restando em torno de 22% para trabalhar a gestão ambiental. A vantagem é que dentre os funcionários efetivos a maioria são técnicos de nível médio e superior na área ambiental.

Outro aspecto que a pesquisa aferiu e que no início do processo funcionava de forma normal, é o relativo à utilização dos recursos advindos do FERMAM para as atividades da gestão ambiental local. A partir do momento em que se acentua a descontinuidade administrativa com a alternância no poder municipal e conseqüentemente na SEMMATUR, a partir de 2013, houve um descontrole total em relação às informações referentes aos recursos do FERMAM, toda a arrecadação e gestão do fundo ficaram a cargo da prefeitura de Laranjal do Jari, conforme relatado na entrevista pelo secretário municipal de meio ambiente Jean Lúcio da Silva Fialho. Com relação a este aspecto existe total contrariedade ao que dispõe a legislação que disciplinou o FERMAM<sup>9</sup>, quando contraria, por exemplo, o estabelecido no artigo 8º do referido decreto relativo à administração do mesmo que estabelece que:

O FERMAM será administrado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente:

- I - estabelecer e executar políticas de aplicação dos recursos do Fundo, observadas as diretrizes básicas e prioritárias definidas pela Administração Municipal, em conjunto com o Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- II - submeter ao Conselho Municipal de Meio Ambiente o plano de aplicação dos recursos do Fundo, em consonância com a Política Municipal de Meio Ambiente;
- III - acompanhar, avaliar e decidir sobre a realização das ações previstas na Política Municipal do Meio Ambiente, em consonância com as deliberações do Conselho Municipal de Meio Ambiente;

---

<sup>9</sup> DECRETO Nº 710/2010-GAB/PLI, 16 de novembro de 2010

IV - elaborar o Plano Orçamentário e de Aplicação em consonância com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, observados os prazos legais do exercício financeiro a que se referirem;

V - assinar convênios e contratos, juntamente com o Poder Executivo, referentes aos recursos do FERMAM;

VI - estabelecer e manter atualizadas, mediante instrumentos e procedimentos legais, as tarifas ou taxas referentes às atividades da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e autorizar isenções de pagamentos, em casos eventuais, devidamente justificados;

VII - autorizar, expressamente, todas as despesas e pagamentos a serem efetuados à conta do FERMAM;

VIII - acompanhar e controlar a execução de serviços e obras financiadas pelo FERMAM;

IX - acompanhar a execução dos registros contábeis e a classificação das receitas e despesas, de acordo com o Plano de Contas em vigência;

X - zelar pelo cumprimento de prazos, especialmente aqueles relacionados com as prestações de contas e aplicações de recursos;

XI - sugerir e elaborar convênios, contratos, acordos, termos e outros documentos e iniciativas do gênero, mantendo organizada e atualizada a documentação do FERMAM;

XII - manter calendário de obrigações assumidas pelo FERMAM e cronograma de execução, exercendo as atividades que visem à eficiência e à eficácia do mesmo.

Parágrafo único: Ao CONDEMA compete: analisar de forma sintética trimestralmente e de forma analítica anualmente as demonstrações de receita e despesa do Fundo, emitindo parecer sobre a execução do mesmo.

No ano de 2016, com a retomada do governo municipal pela chapa vencedora das eleições na administração e na entrevista com a atual secretaria de meio ambiente Sr.<sup>a</sup> Lilian Freitas foi possível observar que a SEMMATUR começou a ter informações e acesso sobre os recursos do FERMAM, sendo inclusive adquiridos equipamentos de proteção individual para os agentes de limpeza urbana, assim como, materiais de expediente necessários ao desenvolvimento das atividades administrativas da SEMMATUR.

Com relação ao aspecto da dotação orçamentária relativa à gestão ambiental, tivemos muita dificuldade em acessar estes dados, em função de não haver essas



informações no site da prefeitura, e de não termos acesso aos PPAs relativos aos períodos de mandato dos prefeitos, especialmente no período de 2009 a 2012 e 2013 a 2016, pois a alternância no poder municipal foi tão grande e evidente que qualquer planejamento ficou prejudicado. A SEMMATUR tem trabalhado em função das demandas e não em função de um planejamento sistemático.

Fisicamente quanto à localização a SEMMATUR, está situada na Av. Tiradentes nº 925, bairro do Agreste. CEP 68.920-000.

Figura 6: Instalações da SEMMATUR



Fonte: Diagnóstico da gestão ambiental municipal (17/11/2014)

Figura 7 - SEMMATUR junto com outras estruturas municipais



Fonte: Diagnóstico da gestão ambiental municipal (17/11/2014)

A pesquisa pode constatar que dos diversos setores estabelecidos no cronograma da secretaria municipal de meio ambiente, os que têm participação intensiva no processo de gestão são os setores de licenciamento ambiental, fiscalização e educação ambiental, muito em função de possuir guardas ambientais concursados que passaram a exercer a função de agentes ambientais e de alguns contratos administrativos específicos na área ambiental. Porém ainda se faz necessário a realização de concurso público para analistas ambientais que possam suprir a necessidade técnica dos diversos setores.

Com relação aos instrumentos de gestão podemos destacar o licenciamento ambiental sendo desenvolvido com mais ênfase em função das mais diversas atividades econômicas ali desenvolvidas e que apresentam um aspecto de impacto local e que não eram alcançadas pelo licenciamento ambiental realizado pelo estado.

Em função da existência da base legal relativa ao licenciamento ambiental ter sido bem estabelecida, da necessidade e da demanda das atividades econômicas existentes no município, se ter uma rotina estabelecida no órgão ambiental local, com equipe técnica mínima no setor de licenciamento ambiental, o instrumento estabelecido na PNMA que mais se desenvolveu foi o relativo ao licenciamento ambiental a partir de quando o órgão local recebeu a homologação para realizar tal procedimento.

Um aspecto a ser considerado e que necessita de uma discussão mais aprofundada diz respeito as atividades estabelecidas como de impacto local que foram colocadas no Decreto Municipal 122/12<sup>10</sup>, no seu anexo único I - Classificação das atividades ou empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental pelo Município de Laranjal do Jari, segundo o potencial de poluição e degradação, onde aparecem empreendimento/atividades em que o impacto extrapola os limites do município e da própria capacidade técnica hoje disponível.

Na entrevista com os técnicos do setor de licenciamento ambiental foi possível perceber que existe grande insegurança técnica quando da análise de procesos de licenciamento de maior magnitude que exigem um aprofundamento de análise especialmente relativa aos impactos ambientais que atividades como incineração de resíduos de serviços de saúde, cemitérios, madeireiras e outros

---

<sup>10</sup> DECRETO Nº 122/2012-GAB/PMLJ, de 05 de março de 2012

trazem para análises mais técnicas, muito em função de os mesmos não possuírem expertise, nem terem recebido capacitação nos referidos temas ambientais. Foi possível observar também que na análise dos processos não são levados em consideração os instrumentos de gestão estabelecidos na Lei 6.938/81, especialmente ao relativo ao zoneamento ecológico econômico como elemento norteador nos processos de gestão ambiental como por exemplo o Decreto Nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010 que aprovou o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal – Macro ZEE da Amazônia Legal, além do Zoneamento Ecológico Econômico da área Sul do Estado do Amapá e do próprio Plano Diretor Municipal (BRASIL, 2015d).

Com relação ao Plano Diretor foi possível observar que embora o mesmo exista desta o ano de 2006 e de nesse momento estar passando pelo processo de revisão, não é utilizado como ferramenta de apoio e de qualificação do licenciamento ambiental na análise dos processos relativos à gestão ambiental.

A pesquisa conseguiu levantar o quantitativo das licenças ambientais que foram emitidas pelo município ao longo dos anos, a partir de quando o município recebeu a homologação.

Quadro 12 - Demonstrativo das licenças emitidas

<b>NÚMERO DE LICENCAS E CERTIDÕES DE ANUÊNCIA EMITIDAS PELA SEMMATUR – LJ</b>	
<b>ANO</b>	<b>QUANTIDADE</b>
2011	116
2012	-
2013	375
2014	319
2015	182

Fonte: SEMMATUR organizado pelo autor

A ressalva a fazer é que em função da alternância no poder municipal gerando descontinuidade administrativa no município e conseqüentemente na secretária municipal de meio ambiente e de atores de comando no setor de licenciamento ambiental, que trouxeram dificuldades de ordem interna no órgão ambiental local, não conseguimos encontrar nos anais da SEMMATUR, os dados

das licenças emitidas referentes ao ano 2012. O órgão ambiental municipal ainda não fechou o quantitativo total referente ao ano de 2015, os dados apresentados referem-se até novembro/2015.

Percebe-se claramente que embora haja limitações de ordem técnica, há um grande avanço na emissão das licenças ambientais e teoricamente criando a possibilidade de se estabelecer um maior controle/prevenção dos empreendimentos/atividades que estão sendo desenvolvidos no nível municipal colaborando com a gestão ambiental.

Com relação ao instrumento fiscalização, a pesquisa, as observações e nas entrevistas com os técnicos do setor constatamos que as ações relativas a este instrumento da PNMA ainda estão atreladas aos processos de licenciamento, não existindo uma separação do que é processo de fiscalização e seus trâmites dos processos de licenciamento ambiental, até em função da não existência de sistema de informação no órgão ambiental local, de assessoramento jurídico e nem de um processo de capacitação específico para esse segmento.

Com relação ao instrumento educação ambiental também nos primeiros momentos da gestão ambiental local, diversas atividades e projetos foram desenvolvidos, existia uma biblioteca ambiental funcionando na sua plenitude, porém a partir da alternância no poder municipal, as ações e projetos ficaram prejudicados na sua execução.

Um aspecto importante a considerar no processo de descentralização da gestão ambiental para o município de Laranjal do Jari foi evidenciado pela observação de que após sua homologação pela SEMA em 30 de abril de 2010, através da Resolução COEMA 023/2010, para realização do licenciamento ambiental das atividades consideradas de impacto local, no período compreendido entre os anos de 2011 à 2014 poucas ações foram promovidas pelo governo federal e estadual como atividades complementares e de fortalecimento da gestão ambiental local. No nível local as ações complementares que estavam estabelecidas no PROGRAM não foram executadas na sua plenitude, fazendo com que a efetivação do processo não tivesse continuidade.

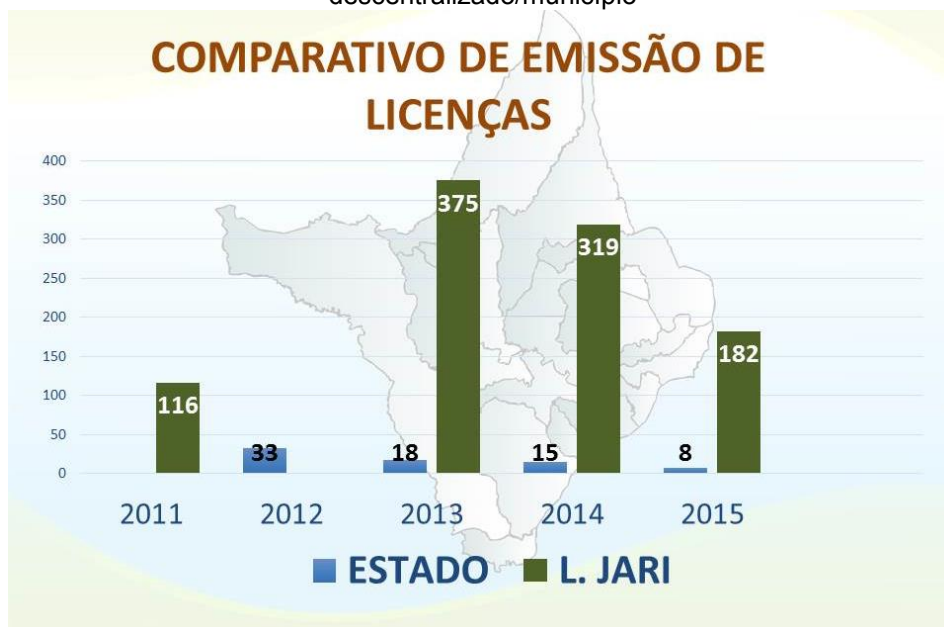
Um elemento importante que a pesquisa apurou é que no Estado Amapá o processo de descentralização da gestão ambiental não foi implementado conforme determina o estabelecido na Lei Complementar 140/11 – Art. 4º - existência de uma Comissão Tripartite (União, Estado, Município), com o objetivo de fomentar a gestão

ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos. O referido processo ficou muito a cargo do estado e praticamente sem nenhuma participação do governo federal.

A discussão das questões referentes à centralização *versus* descentralização especialmente voltadas ao licenciamento ambiental são intensas, nesse aspecto podem-se questionar quais são as motivações e procedimentos do governo central em relação a esse processo, visto que para o município são estabelecidas apenas as ações de impacto local, conforme estabelece, por exemplo, a Lei Complementar 140/2011, ficando a discussão dos empreendimentos ou atividades de maior impacto sob a responsabilidade dos governos centrais, muitas vezes sem a participação dos municípios.

Com relação ao aspecto das licenças ambientais emitidas é possível realizar uma análise comparativa entre as ações realizadas quando o processo encontrava-se centralizado no estado e a partir de quando efetivamente o município começou a executar o licenciamento ambiental que se deu a partir de 2011 e se estabelecer elementos para uma análise sobre o processo.

Quadro 13 - comparativo do licenciamento ambiental quando centralizado no estado x descentralizado/município



Fonte: SEMMATUR e IMAP- organizado pelo autor

A ressalva é não conseguimos encontrar nos anais da OEMA, os dados das licenças emitidas referentes ao ano 2011.

Ressalte-se que também não conseguimos encontrar nos anais da SEMMATUR/LG, os dados das licenças emitidas referentes ao ano 2012. O órgão ambiental municipal ainda não fechou o quantitativo total referente ao ano de 2015, os dados apresentados referem-se até novembro/2015.

A partir do pesquisado podemos inferir que o quantitativo de empreendimentos alcançados pelo órgão estadual de meio ambiente (IMAP), foi decrescendo ao longo dos anos, enquanto o realizado pelo órgão municipal (SEMMATUR), a partir do processo de descentralização apresenta um aumento significativo, além de alcançar atividades/empreendimentos de apresentam impactos tipicamente locais.

Um aspecto a ser considerado na análise é que em função do processo de descentralização da gestão ambiental não ter tido um maior diálogo entre os entes federativos, a nível estadual ter havido uma paralisia nas ações no período de 2011 à 2014, o estado através do órgão licenciador no período de 2011 a 2015 ainda empreendeu esforço que consideramos desnecessário licenciando atividades tipicamente de impacto local no município, que a própria gestão local poderia fazer, ação que mostra um exemplo típico da falta de diálogo das 03 esferas de governo na implementação de uma a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos.

O quadro mostra a oportunidade e a importância do processo de descentralização da gestão ambiental que um município da Amazônia apresenta como elemento importante dentro da gestão ambiental, necessitando de apoio no seu fortalecimento e na sua qualificação.

#### 4.3.3 Aspecto relativo à participação social

Com relação a este aspecto a pesquisa conseguiu aferir que durante os anos de 2010, 2011 e 2012, o CONDEMA funcionou de forma normal, nesse período foram emitidas 16 resoluções normatizando diversos aspectos da gestão ambiental. Porém a partir de 2013, quanto se acentua a alternância no poder municipal, gerando descontinuidade administrativa no órgão ambiental local, O CONDEMA parou de funcionar. A partir de 2014 e até o presente momento maio/2016 há tentativas de se reativar o CONDEMA para atuar novamente.

Com relação aos empreendedores a pesquisa conseguiu aferir que o

licenciamento realizado no município trouxe inúmeras vantagens tais como o recurso pago no licenciamento circula no próprio local, a logística do processo é facilitada, há maior possibilidade de controle dos empreendimentos com relação ao monitoramento dos resíduos, traz a oportunidade de orientações, troca de informações e legalizações dos empreendimentos/atividades que provocam impactos locais. Nas entrevistas com alguns empreendedores foi possível aferir que ainda existem empreendedores que resistem à legalização levando em conta a questão ambiental, mas o exemplo dos outros que acreditam no processo e a segurança e a possibilidade que a legalização ambiental trás para a obtenção de recursos financeiros e de contribuir no desenvolvimento do próprio município, faz que com que essa resistência vá diminuindo ao longo do tempo.

#### **4.4 Implicações observadas no processo de descentralização via instrumento de licenciamento ambiental**

A teoria das instituições foi aqui utilizada para discutir a gestão ambiental descentralizada do Estado para o Município, haja vista que a descentralização é um modelo institucional de operacionalização das políticas públicas, que no campo ambiental intensificou-se a partir da Constituição de 1988.

North (1995) explica as instituições como determinantes no desempenho econômico das sociedades; incorpora a análise histórica para explicar a evolução da sociedade e incentivos aos investimentos produtivos; a limitação do modelo reside na incapacidade de explicar como se constroem instituições eficientes, esses são elementos que encontramos quando analisamos a gestão ambiental descentralizada no município de Laranjal do Jari.

Lipietz (2002) traz para a análise a visão da interação complexa entre meio ambiente e funcionamento econômico, social e político da sociedade, que deve buscar uma maior sensibilidade dos efeitos perturbadores da atividade humana e do progresso técnico e agir urgentemente em busca de um novo projeto social que considere um novo modelo de desenvolvimento: o desenvolvimento sustentável.

A opção por estes suportes teóricos para se verificar em que medida a descentralização via instrumento de licenciamento ambiental e o estabelecimento de ações de políticas ambientais pode ajudar a efetividade da gestão ambiental no

município de Laranjal do Jari, no Amapá, deve-se pela capacidade explicativa que o institucionalismo histórico e que a ecologia política fornecem para a compreensão de como as mudanças se operam dentro das instituições ambientais governamentais na perspectiva do desenvolvimento sustentável, que alteram suas estruturas, seus princípios e suas competências em função da sociedade que estão inseridas, e por sua vez, as instituições permeiam para a sociedade as mudanças dos seus arranjos.

Conforme Carvalho (2005) a construção da descentralização ambiental, se inicia a partir da existência de uma instância institucional composta por órgãos gestores de meio ambiente, através de seus agentes, configurados via organizações institucionais, reconhecidos pela sociedade nas três esferas de governo. Mesmo o órgão ambiental municipal – SEMMATUR, foco da pesquisa, tenha tido efetivo início do processo de gestão ambiental no instrumento licenciamento ambiental se dado a partir de sua habilitação em 2010, já tem em Laranjal do Jari a referência da população quando se trata de aciona-la com qualquer aspecto relacionado ao meio ambiente dentro do município.

North (1990), e Espino (1999) estabeleceram categorias que identificamos claramente no órgão ambiental municipal que são: a burocracia, a formalidade e a ritualidade dos procedimentos administrativos que focam em empreendimentos/atividades de maior impacto e que são oriundos das esferas federal e estadual, visto que o processo de descentralização seguiu o modelo utilizado por estas outras esferas. Muitas vezes esses aspectos limitam as ações, do órgão ambiental municipal por tratarem determinados casos concretos cujo empreendimentos/atividades trazem aspectos relativos a impactos ambientais que apresentam um aspecto de impacto local e que não eram alcançadas pelo licenciamento ambiental realizado pelo estado que poderiam ser tratados de forma mais simplificada. São limitações legais, oficiais, formais que implicam em morosidade, diminuição ou perda da eficiência e algumas vezes da eficácia e da efetividade da gestão ambiental.

Com relação ao instrumento de licenciamento ambiental as limitações formais relativas a burocracia, a formalidade e a ritualidade dos procedimentos administrativos, bem como, a relativa a capacidade técnica quando prioriza a contratação de servidores através de contratos administrativos e cargos de confiança sem terem conhecimento na área ambiental são as principais deficiências que o município apresenta no desempenho e na efetividade da gestão ambiental



relativa ao licenciamento ambiental e aos outros instrumentos.

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. Conforme Correia (2011), 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.

A quando da análise de processos de licenciamento ambiental conduzidos na esfera federal, a concentração da tomada de decisão em Brasília e o pouco acesso e participação do município no processo, visto que os impactos (ambiental, social e econômico) acontecem no município, ou seja, na esfera local, enfraquece e deixa questionamentos a eficiência, a eficácia e a efetividade do instrumento de licenciamento ambiental.

A definição equivocada pelo estado, dos empreendimentos/atividades que estariam sujeitos ao licenciamento ambiental pelo órgão municipal, sem levar em consideração as atividades tipicamente de impacto local que os mesmos já vinham desenvolvendo e que não foram contempladas na Resolução COEMA 040/14, no seu Anexo Único (AMAPÁ, 2014).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do entendimento de que a descentralização ambiental é um instrumento de transferência da autoridade e do poder de decisão para unidades espacialmente menores, entre as quais os municípios, e isso, está posto desde o estabelecimento da PNMA/1981, tendo sido reforçada na constituição federal de 1988. Ao longo destes 35 anos de implementação da PNMA, a descentralização da gestão ambiental foi mais fomentada e efetiva no eixo federal para o estadual.

Porém, conforme afirmam Chaves e Machado (2003 p. 158), a descentralização das políticas públicas, inclusive de meio ambiente, não garante a gestão democrática do território em face de que está pautada por mecanismos de gestão que apenas distribui e estabelece critérios de responsabilidades entre os entes federativos. Aliás, da forma que está estabelecido na política de meio ambiente, no Brasil, ainda persistem os mecanismos centralizadores e altamente burocráticos, principalmente nos órgãos gestores e executores.

Conforme já relatado no plano institucional, os programas de descentralização implementados na Amazônia foram desenvolvidos por pressão internacional e nacional, a partir de políticas do Ministério do Meio Ambiente - MMA e projetos bilaterais de cooperação internacional com destaque ao Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI). Porém com o encerramento do referido projeto, as ações relativas à descentralização ambiental foram diretamente afetadas.

Com relação à descentralização ambiental para o nível municipal, no estado do Amapá a mesma se apresenta ainda de forma incipiente e incompleta, pois num primeiro momento a partir de 2009 com a implementação do PROGRAM, os municípios foram estimulados a iniciar o processo de gestão ambiental local, através da homologação para realização do licenciamento ambiental das atividades de impacto local, porém sem a continuidade das ações das políticas públicas estabelecidas no programa que pudessem fortalecer os municípios a atuar nos diversos outros instrumentos da PNMA. Foi dada muita ênfase apenas no instrumento licenciamento ambiental, sem considerar a importância que os outros instrumentos têm dentro da gestão ambiental.

Com o desenvolvimento da pesquisa observou-se que o município de Laranjal do Jari, foi estimulado pelo GEA a iniciar o processo de gestão ambiental local, através da homologação para realização do licenciamento ambiental das atividades

de impacto local através do PROGRAM/2009 e da Resolução COEMA nº 011/2009. Embora o município de Laranjal do Jari tenha se inserido nesse processo, construindo os elementos essenciais para o desenvolvimento das ações como ter um código ambiental, uma estrutura institucional, um plano municipal de meio ambiente, Lei de criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Fundo Municipal de Meio Ambiente. Porém a paralisação das ações previstas no PROGRAM no período de 2011 a 2014, nas ações das políticas públicas estabelecidas que pudessem fortalecer o município a superar os desafios iniciais da carência de planejamento, capacitação e instrumentalização foi bastante evidente.

O objetivo da nossa pesquisa foi verificar em que medida a descentralização via instrumento de licenciamento ambiental e o estabelecimento de ações de políticas ambientais pode ajudar a efetividade da gestão ambiental no município de Laranjal do Jari, no Amapá. A gestão ambiental descentralizada considerando o município nesse processo é um desafio não só para os gestores públicos, mas para a sociedade como um todo, para que tenhamos um sistema de meio ambiente funcionando nas três esferas de governo.

Podemos considerar que o resultado da pesquisa vai de encontro ao estabelecido nas hipóteses quando estabeleceu que a descentralização da gestão ambiental via instrumento de licenciamento representa um mecanismo de controle importante para gerenciar impactos de magnitude local, criando a possibilidade de o município ter o controle/prevenção dos impactos ao meio ambiente, tal evento se confirma quando analisamos o quantitativo de licenciamentos realizados ao longo dos anos e a possibilidade de fiscalização e monitoramento de tais atividades.

A outra hipótese estabelecida de que a possibilidade da descontinuidade por questões de ordem política na gestão municipal impõe dificuldades à efetividade da gestão ambiental local, se confirma em parte a hipótese, pois a mesma não se constituiu em fator determinante para prejudicar a continuidade da gestão ambiental em relação ao instrumento de licenciamento, porém com relação aos outros aspectos da gestão foi muito prejudicial.

A análise final confirmou que o grande problema para a busca da efetividade da gestão ambiental no município de Laranjal do Jari está relacionado com a alternância de poder gerando descontinuidade administrativa no município com a troca de prefeitos. Considerando só o período de recorte da análise que vai de 2010 – 2016 houve em torno de 09 mudanças de prefeito e pelo menos 12 de secretários

municipais de meio ambiente. Portanto a descontinuidade administrativa foi tão evidente que qualquer planejamento fica prejudicado.

Em síntese, a descontinuidade administrativa no município, onde o ambiente institucional extremamente fragilizado desestrutura e dificulta a execução das ações internas e a participação da sociedade nos processos de decisão sobre a gestão ambiental local foi bastante visível especialmente quando se analisou a gestão interna (estrutura, infraestrutura, logística, recursos humanos, financeira etc.; e de participação da sociedade).

Analisando isoladamente a gestão interna do órgão ambiental local, através dos aspectos considerados anteriormente, verificamos haver grandes fragilidades. O aspecto relacionado aos recursos humanos é o que se destaca positivamente, em função de que dentre os funcionários efetivos a maioria são técnicos de nível médio e superior na área ambiental, que devem ser valorizados através de capacitação, pois esta é uma realidade de poucos municípios amapaenses.

Com relação à participação da sociedade via COMDEMA, urge a necessidade de retomada do conselho para que as ações da SEMMATUR possam ter o respaldo da sociedade.

No entanto pelos números apresentados em relação aos licenciamentos emitidos, notamos que houve um amadurecimento do órgão ambiental municipal durante o processo de transição entre a desconcentração e a descentralização, o estabelecimento do arcabouço legal especialmente relativo ao licenciamento ambiental, à existência de servidores concursados no órgão ambiental local foram elementos que minimizaram o problema em relação à alternância de poder na prefeitura e no órgão ambiental local.

Porém a pesquisa notou que embora houvesse problemas de ordem institucional com descontinuidade administrativa o instrumento licenciamento ambiental foi o que mais avançou e se manteve ao longo dos anos com números significativos de emissão dos diversos tipos de licenças de atividades tipicamente de impactos locais, conforme prevê a própria legislação ambiental relacionada à competência dos municípios, conforme visto no quadro demonstrativo das licenças emitidas.

Porém embora o licenciamento ambiental tenha sido o instrumento que mais avançou, ainda não utiliza ferramentas importantíssimas para análises de impactos tais como: ZEEs, georreferenciamento, plano diretor, sistema informatizado de gestão

onde toda a condução do processo de licenciamento seja automatizada e se possa ter segurança e transparência.

Para minimizar esses problemas o Estado via SEMA estará disponibilizando ao município de Laranjal do Jari, 02 ferramentas: Sistema Informatizado; base cadastral na escala de 1:2.000 relativo a sede municipal.

A configuração do ordenamento territorial do município de Laranjal do Jari é outro elemento que mostra um diferencial, pois o mesmo tem a maior parte de sua área territorial comprometida com áreas de proteção/conservação ambiental (94,64%), distribuídas entre UCs federais, estaduais, e terras indígenas daí a necessidade dos governos federal e estadual empreenderem maiores esforços de integração com a gestão ambiental local, visando o fortalecimento da mesma.

A autonomia dos municípios na gestão ambiental introduzida pela Lei Complementar 140/11 e a oportunidade de cooperação nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção ao meio ambiente, traz a esperança e a expectativa da formação e capacitação de gestores municipais e na instrumentalização do órgão ambiental local, visando à inclusão dos municípios na gestão ambiental compartilhada. Aqui podemos elencar algumas formas de parcerias que podem e devem ser acessadas pelos municípios como forma de fortalecimento da gestão ambiental: Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal – PEFOGAM; Programa de Fortalecimento da Gestão Ambiental no Brasil – PROGAB; Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – PQGA/IBAM.

Numa análise final a pesquisa buscou resposta à pergunta norteadora: em que medida a descentralização via instrumento de licenciamento ambiental e o estabelecimento de ações de políticas ambientais pode ajudar a efetividade da gestão ambiental no município de Laranjal do Jari, no Amapá?

Como resposta pontuamos que na medida em que: as informações do licenciamento ambiental sejam utilizadas no monitoramento e fiscalização; exista estabilidade política administrativa na prefeitura e conseqüentemente no órgão ambiental local; sejam utilizadas ferramentas tecnológicas na gestão ambiental, especialmente no licenciamento; haja o restabelecimento imediato da atuação do CONDEMA e utilização dos recursos provenientes do FERMAM nas ações ambientais; seja estabelecido um plano de fortalecimento do órgão ambiental local

considerando as fragilidades; acesso às ações de políticas públicas ambientais, são elementos que respondem a pergunta da pesquisa.

Por fim, todas as ações que possam ocorrer para uma efetividade na gestão ambiental local estão diretamente relacionadas à existência de estabilidade política administrativa na prefeitura e conseqüentemente no órgão ambiental local e a partir de então o município possa buscar os instrumentos e políticas públicas disponíveis para fortalecimento da gestão ambiental local.

A partir dos resultados obtidos é possível propor algumas diretrizes, baseada em diversos instrumentos de gestão ambiental, visando o fortalecimento da gestão ambiental local do município de Laranjal do Jari, sendo:

1 – Desenvolver interesses e buscar acessar programas que visem à capacitação dos agentes locais, instrumentalização do órgão ambiental municipal e ferramentas de gestão nos diversos níveis de governo: **Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal – PEFOGAM; Programa de Fortalecimento da Gestão Ambiental no Brasil – PROGAB; Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – PQGA/IBAM.**

2 – Empreender esforços junto ao Estado, solicitando a revisão da Resolução COEMA 040/2014, para que inclua as atividades de impacto local que estão sendo desenvolvidas no município, assim como, inclua outras atividades que possam estar sendo licenciadas por outros municípios;

3 – Que a gestão ambiental local desenvolva urgentemente uma forma de retomar as ações de funcionamento do conselho municipal de meio ambiente para que as ações da secretaria tenha respaldo legal, assim como, retome as informações referentes ao fundo municipal de meio ambiente e utilize os recursos nas ações da secretaria;

4 – Que o licenciamento ambiental se utilize das ferramentas já disponíveis para a tomada de decisão nas análises dos processos, tais como: plano diretor participativo do município; zoneamento ecológico econômico da área sul do Estado do Amapá; Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal; base cadastral na escala de 1:2.000 relativo a sede municipal.

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, R. **Os Estados e a descentralização no Brasil**. set. 1997. mimeo.

AGOSTINI NETO, Daniel. Desenvolvimento e globalização: dilemas e perspectivas neste início de década. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: IPEA, 2011. 210 p.

AMAPÁ. **Constituição do estado do Amapá**. Brasília: Senado Federal, 1991.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 005, de 18 de agosto de 1994. **Código ambiental do Estado do Amapá**, Macapá: SEMA, 1994.

\_\_\_\_\_. **Decreto (E) nº 0011 de 12 maio de 1989**. Cria a Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente – CEMA. Macapá, 1989.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 0267, de 09 de abril de 1996. Extingue a Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente - CEMA e cria a Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. **Diário Oficial [do] Estado**, Macapá, 10 abr. 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 0165/1994**. Cria o sistema estadual de meio ambiente, que tratou da organização e composição do COEMA e criação do FERMA. Macapá, 1994a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente: **Programa de Gestão Ambiental Municipal do Estado do Amapá - PROGRAM**. Macapá: SEMA, 2009a.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente: **Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal - PEFOGAM**. Macapá: SEMA, 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente: processo nº 32.000-0004/2010, de 13.01.2010. **Homologação do município de Laranjal do Jari**. Macapá: SEMA, 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Conselho estadual de Meio Ambiente. **Resolução COEMA nº 011, de 14 de abril de 2009**. Estabelece critérios para homologação do licenciamento ambiental de impacto local para os municípios. Macapá: SEMA/COEMA, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Resolução COEMA nº 015 de 10 de julho de 2009**. Homologa a descentralização de Impacto Local para o Município de Oiapoque. Macapá: SEMA/COEMA, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Resolução COEMA nº 019/2009**. Homologa a descentralização de Impacto Local para o Município de porto Grande. Macapá: SEMA/COEMA, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Resolução COEMA nº 020/2009**. Homologa a descentralização de Impacto Local para o Município de Ferreira Gomes. Macapá: SEMA/COEMA, 2009.

AMAPÁ. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Resolução COEMA nº 021/2009**. Homologa a descentralização de Impacto Local para o Município de Cutias do Araguari. Macapá: SEMA/COEMA, 2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Resolução COEMA nº 023/2010**. Homologa a descentralização de impacto local para o Município de Laranjal do Jari. Macapá: SEMA/COEMA, 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Resolução COEMA nº 040/2014**. Dispõe sobre a definição de impacto local, bem como, tipificação das atividades e empreendimentos considerados de impacto local de competência dos municípios. Macapá: SEMA/COEMA, 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Base cartográfica e redes geodésicas do Estado do Amapá**. Macapá: SEMA/ 2014a.

ANDERSSON, Krister P.; OSTROM, Elinor. Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. **Policy Sciences**, v. 41, n. 1, p. 71-93, 2008.

ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988. 292p.

\_\_\_\_\_. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Institui a Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2015a.

\_\_\_\_\_. **Lei 7.639, de 17 de dezembro de 1987**. Autoriza a criação de municípios no Território Federal do Amapá. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1980-1988/L7639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1980-1988/L7639.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2015c.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar 140, de 09 de dezembro de 2011**. Institui a Cooperação entre os entes federados nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2015b.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010**. Aprovou o Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7378.htm)>. Acesso em: 30 jun. 2015d.



BRASIL. **Decreto Nº 8.713, de 15 de abril de 2016**. Regulamentou a Lei nº 10.304 de 05 de novembro de 2001, transferência ao domínio do Estado do Amapá de terras pertencentes a união. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/325661747/decreto-8713-16>>. Acesso em: 27 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução CONAMA 237/97**. Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <[www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm](http://www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm)>. Acesso em: 20 mar. 2015b.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**: projeto de cooperação técnica INCRA/IICA. Brasília, 1999. 105 p.

BURKI, S. J.; PERRY, G. E.; DILLINGER, W. R. **Beyond the center**: decentralizing the state: the world bank. Washington, 1999. 104 p.

CARVALHO, A. W. B. **Modelo para a avaliação da capacidade de gestão municipal no atual contexto de descentralização**. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – ANPUR, 11., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador, 2005.

CORRÊA, Simy de Almeida. **Descentralização da gestão ambiental no Estado do Pará e suas implicações no licenciamento ambiental**. 149f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2011.

CHAVES, M. R.; MACHADO, L. M. C. P. Descentralização da política ambiental no Brasil e a gestão dos recursos naturais no cerrado goiano. **Revista Sociedade e Natureza na Visão da Geografia**, 2003.

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.

ESPINO, A. J. **Instituciones y economia**: una introducción al Neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. 397 p.

FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 2 (90), abr./jun. 2003.

FIGUEIRA, Paulo Sérgio Sampaio. **Direito Ambiental Brasileiro**: estudo de caso de descentralização ambiental no Estado do Amapá. Macapá, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2013. Brasília, DF: IBGE, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo 2015**. Brasília-DF: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Cadernos de formação volume 1: Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: MMA, v. 1, 2006.69p.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. **Para “além” do Estado: tendências, limites e alcance das novas formas de gestão urbana local**. 1994, v. 1 e 2. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1994.

LARANJAL DO JARI. **Lei Municipal 184 de 07 de dezembro de 2001**. Cria o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA e Fundo Municipal de Recursos para o Meio Ambiente Municipal – FERMAM. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 237, de 14 de novembro de 2003**. Dispõe sobre a lei de fiscalização ambiental das atividades efetivas ou potencialmente causadoras de degradação ambiental do Município de Laranjal do Jari e dá outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 238 de 14 de novembro de 2003**. Dispõe sobre o Licenciamento Ambiental das atividades efetivas ou potencialmente poluidoras do Município de Laranjal do Jari, e dá outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 240 de 14 de novembro de 2003**. Institui o Regulamento de Limpeza dos Resíduos Sólidos do Município de Laranjal do Jari e dá outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 261 de 22 de julho de 2005**. Institui o Código Ambiental do Município de Laranjal do Jari e dá outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 260 de 22 de julho de 2005**. Altera a Lei 238/2003 - Licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras do município de Laranjal do Jari e dá outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 262 de 22 de julho de 2005**. Instrumentos de controle de acesso aos recursos genéticos do Município de Laranjal do Jari e dá outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 150/2005**. Regulamenta o Título V da Lei 261/2005 – Código Ambiental do Município de Laranjal do Jari. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 302/2007**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Laranjal do Jari e dá outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 004/2010**. Composição dos membros titulares e suplentes do COMDEMA de Laranjal do Jari. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2010.

LARANJAL DO JARI. **Decreto Municipal nº 710/2010**. Regulamenta a Lei nº 184/2001, de 07 de dezembro de 2001, que institui o Fundo Especial de Recursos Para o Meio Ambiente Municipal e da outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto Municipal nº 122/2012**. Regulamenta o inciso III do artigo 4º e o parágrafo 1º do artigo 24 da Lei Municipal nº 261 de 22 de julho de 2005 e Institui e Disciplina as taxas ambientais pelo exercício regular de poder de polícia e competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo – SEMMATUR de Laranjal do Jari e dá outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2012.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 009/2010-COMDEMA, de 19 de novembro de 2010**. Institui e disciplina as taxas ambientais pelo exercício regular de poder de polícia de competência da secretaria municipal de meio ambiente e turismo - SEMMATUR – de Laranjal do Jari/AP e dá outras providencias. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 010/2010-COMDEMA, de 19 de novembro de 2010**. Estabelece diretrizes para caracterização de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental, Licenciamento Ambiental e dá outras providências. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2010.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 012/2011-COMDEMA, de 06 de janeiro de 2011**. Altera as Resoluções 009 e 010 de 19 de novembro de 2010. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 013/2011-COMDEMA, de 25 de março de 2011**. Altera as Resoluções 009 e 010 de 19 de novembro de 2010. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 015/2011-COMDEMA, de 28 de julho de 2011**. Dispõem sobre a alteração da Resolução 009/10 e Resolução 010/10-COMDEMA. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2011.

\_\_\_\_\_. **Resolução n.º 016/2011-COMDEMA, de 28 de julho de 2011**. Dispõe sobre poluição sonora, proteção do bem-estar e do sossego público. Laranjal do Jari: SEMMATUR, 2011.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura**: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Tradução de Jorge Esteves da Silva. Blumenau: EDIFURB, 2000. (Sociedade e ambiente).

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 556 p.

LIPIETZ, Alain. A ecologia política: solução para a crise da instância política? In: ALIMONDA, H. (Ed.). **Ecologia política**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales- CLACSO, 2002. p. 15-26.

MEADOWS, D. et al. **The limits of growth**. Nova York: Universe Books, 1972.

MILARÉ, ÉDIS. **Direito do Ambiente**: 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MUNHOZ, Carolina Pancotto Bohrer. A evolução histórica do conceito de desenvolvimento. In: CHEREM, Mônica Teresa Costa Sousa; et al. (Org.). **Comércio Internacional e desenvolvimento**: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 1-16.

NASCIMENTO, Daniel Trento do; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 2, p.185-208, abr./jun. 2011.

NORTH, Douglass C. Transaction costs, institutions and economic history. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v. 140, p. 7-17. 1984.

NORTH, D. C. **As instituições, a mudança institucional e desempenho econômico**. New York: Cambridge University Press, 1992.

NORTH, Douglas Cecil. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. p.188.

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

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan./jun. 2005.

ROSSETTO, Adriana M.; ORTH, Dora M. ROSSETTO, C. R. Gestão ambiental integrada ao desenvolvimento sustentável: um estudo de caso em Passo Fundo (RS). **RAP**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 40, p. 809-40, set./out. 2006.

RIBEIRO, M. S. S dos. **gestão ambiental no município de laranjal do jari/ap: diagnóstico**. Relatório técnico. 2011.

\_\_\_\_\_. **Laranjal do Jari: características e aspectos socioeconômicos e ambientais para o desenvolvimento do município**. Artigo, 2014.

RUIZ, Fernando Marinson. Pesquisa qualitativa e pesquisa quantitativa: complementaridade cada vez mais enriquecedora. **Administração de Empresa em Revista**, Curitiba, n. 3, p. 37-47. 2004.

SILVA, Semírames S. da. **Capacidade institucional municipal e ação coletiva**. 2009. 243 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano) - Universidade da Amazônia, 2009.

SCHMITT J. SCARDUA F. P. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro v. 49, n. 5, p. 1121-1142, set/out.2015.

SCARDUA. F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS, Brasília, 2003.

SCARDUA F. P.; BURSZTYN M. A. A descentralização da política ambiental no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 257-290, jan./dez. 2003.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers**: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

TONI, Fabiano; PACHECO Pablo. **Gestão ambiental descentralizada**: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2005. 73 p. (Estudos, 6).

TONI, Fabiano; PACHECO Pablo. **Gestão Ambiental Descentralizada: Um estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira**. Brasília: MMA, 2005. 73p(Série Estudos, 6).

TORRES, H. da Gama. O Novo institucionalismo e a questão regional. **Nova Economia I**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, ago. 1995.

VIANA, E. C. et al. Análise técnico-jurídica do licenciamento ambiental e sua interface com a certificação ambiental. **Revista Árvore**, Viçosa, v. 27, n. 4, p. 587-595, 2003.

## APÊNDICE – Modelo de formulário

**DIAGNÓSTICO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL**

Município:

Representante Legal / Prefeito (a):

Endereço / Prefeitura: Bairro: CEP:

Representante do Órgão Ambiental / Secretário (a):

Endereço da Secretaria: Bairro: CEP:

Responsável pelas informações:

Tel.:

E-mail:

**Gestão ambiental descentralizada****1. Da Unidade Administrativa, responsável pela gestão ambiental municipal**

a) Possui Organograma? ( ) Sim / ( ) Não. Se positivo desenhar o organograma.

b) A Secretaria trata apenas da questão ambiental ou está integrada com outras áreas?  
Independente ( ); Integrada ( ); se integrada com qual área?.....**2. Da estrutura física do órgão ambiental municipal**

a) Funciona em prédio próprio ( ) alugado ( );

b) Funciona somente a Secretaria de Meio Ambiente ( ) ou funciona em conjunto com  
outra(s) Secretarias ( ); Qual ou Quais.....

### 3 -Infraestrutura e equipamentos

a) Possui infraestrutura relativa a : ( ) energia elétrica; ( ) Internet; ( ) Telefones para uso nas ações de gestão ambiental?

b) Possui equipamentos para uso nas ações de gestão ambiental? ( ) Sim; ( ) Não.

( ) Veículo(s)? Quais? ( ) Não;

( ) Câmera digital; Quantas? ( ) Não

( ) GPS; Quantos? ( ) Não

( ) Decibelímetro; Quantos? ( ) Não

( ) Impressora; Quantas? ( ) Não

( ) Computador; Quantos? ( ) Não

( ) Notebook; Quantos? ( ) Não

( ) Televisão; Quantas ? ( ) Não

( ) Data Show; Quantos? ( ) Não

( ) Voadeiras; ( ) Não

( ) Motor de Popa; Quantos? ( ) Não

( ) Outros equipamentos listar

### 5. Corpo técnico do Órgão Ambiental municipal

Nº	Nome	Formação	Cargo	Vínculo
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				

## 6. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS

### 7. Da fiscalização Ambiental

#### 7.1 – Das ações de fiscalização

a) Desenvolve ações de Fiscalização? ( ) Sim ( ) Não

De caráter: Preventivo ( ) Repressivo ( )

b) Instrumentos administrativos utilizados na fiscalização

( ) Alto de Infração;

( ) Termo de Notificação;

( ) Termo de Apreensão;

( ) Termo de Guarda;

( ) Termo de Doação;

( ) Termo de Inutilização;

( ) Outros ESPECIFICAR

Obs.: Se não, por quê ?

#### 7.2 – Da base legal

a) Base legal utilizada na fiscalização

( ) Legislação Federal

( ) Legislação Estadual

( ) Legislação Municipal

### 8. Do Licenciamento Ambiental

#### 8.1 – Das ações de Licenciamento Ambiental

a) Desenvolve ações de Licenciamento Ambiental? ( ) Sim ( ) Não

b) Instrumentos administrativos utilizados no licenciamento ambiental

( ) Cadastro de atividades;

( ) Termo de Notificação para licenciamento;

( ) Informatização do cadastro;



( ) Não existe cadastramento de atividades;

c) especificar a rotina dos procedimentos do licenciamento.

d) Especificar como é feita a cobrança da taxa de licenciamento ambiental

e) apresentar informações sobre levantamento do número de licenças emitidas e atividades licenciadas

Obs.: Se não, por quê ?

## 8.2 – Da base legal

a) Base legal utilizada no licenciamento ambiental

( ) Legislação Federal - citar

( ) Legislação Estadual - citar

( ) Legislação Municipal - citar

## 9. Da Educação Ambiental

### 9.1 – Das ações de Educação Ambiental

a) Desenvolve ações de Educação Ambiental? ( ) Sim ( ) Não

b) Instrumentos utilizados na educação ambiental? Possui Plano Municipal de educação ambiental? ( ) Sim ( ) Não

c) Existe no município política de educação ambiental aprovada? ( ) Sim ( ) Não

d) Existe no município biblioteca ambiental ( ) Sim ( ) Não

## 10. levantar informações sobre a utilização de outros instrumentos tais como: monitoramento, unidades de conservação municipal e etc.

**11. Arcabouço Legal para gestão ambiental descentraliza** – realizar um levantamento de toda a legislação ambiental municipal existente, citando o tipo, o número, e o objetivo.

## 12. Do Assessoramento Jurídico e Legislação

a) Qual o assessoramento jurídico utilizado para o exercício da gestão ambiental:

Próprio, Secretaria Municipal: ( ) Procurador ( ) Assessor ( ) Advogado

Da prefeitura: ( ) Procurador ( ) Assessor ( ) Advogado

Não há Assessoramento Jurídico ( )

### 12.1 – Das Sanções Administrativas utilizadas no processo de Gestão Ambiental

( ) Interdições

( ) Multas

( ) Outros

### **13. Da implantação e funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente**

a) Possui Conselho Municipal de Meio Ambiente ( ) Sim: Lei Municipal nº

b) Na composição está garantida a participação de 50% ou mais de entidades não governamentais? ( ) Sim / ( ) Não.

c) Especificar as entidades que fazem parte do conselho;

c) Os membros (Conselheiros) foram nomeados? ( ) Sim: Decreto nº

( ) Não.

d) Possui Regimento Interno (elaborado e aprovado)? ( ) Sim / ( ) Não;

e) Realizou Reuniões ( ) Sim; Qual a frequência? / ( ) Não.

f) O Conselho aprova as prestações de conta do Órgão Ambiental Municipal? ( ) Sim / ( ) Não.

### **14. Da implantação do Fundo Municipal de Meio Ambiente**

a) Possui Lei de criação? Sim: Lei Municipal nº

b) Foi regulamentado? ( ) Sim ( ) Não ; Decreto de regulamentação nº

c) Possui conta própria? ( ) Sim ( ) Não ; Banco....; Agência.....; Nº conta.....

d) Como é feita a gestão do fundo? Possui Conselho ou Comitê Gestor? ( ) sim: ( ) Não

OBS: Apresentar aprovação da prestação de contas da secretaria/fundo municipal de meio ambiente.

**12. Das principais atividades econômicas do município** – listar as principais atividades econômicas desenvolvidas no município.

### **13. Do Plano Diretor ou da Lei de Diretrizes Urbanas**

a) Qual a população oficial do município? Fonte: IBGE

b) Possui Plano Diretor (população superior a 20.000 habitantes)? ( ) Sim: Qual o dispositivo legal? / ( ) Não.

c) Possui Lei de Diretrizes Urbanas (população igual ou inferior a 20.000 habitantes)?

( ) Sim; Qual o dispositivo legal? / ( ) Não.

#### **14. Dos Instrumentos utilizados na Gestão Ambiental Municipal**

a) Possui escritório de elaboração de CAR? ( ) Sim ( ) Não

b) Existe algum projeto referente ao zoneamento ecológico/econômico e costeiro

( ) Sim ( ) Não

c) Educação Ambiental ( ) Sim / ( ) Não

d) Monitoramento Ambiental ( ) Sim / ( ) Não

#### **15. Das ações desenvolvidas pelo Órgão Ambiental Municipal**

##### **15.1. Dos Programas e Projetos municipais**

a) Programas que estão sendo desenvolvidos:

b) Projetos que estão sendo desenvolvidos:

#### **16. Das Parcerias**

a) Convênios / Parcerias / Cooperações Firmadas (em nível federal, estadual e municipal e, segmento produtivo).

**Federal:**

**Estadual:**

**Municipal:**

**OBSERVAÇÕES / PENDÊNCIA:** (Listar as pendências)

**17. Realizar análise dos aspectos observados.**

**18. Apresentar conclusão**

Responsáveis pelas informações (Órgão Ambiental Municipal)

---

Secretário Municipal de Meio Ambiente

## ANEXO – Quadro de Atividades Cadastradas

Quadro 6: ATIVIDADES CADASTRADAS

ATIVIDADES DE IMPACTO LOCAL			
EMPREENHIMENTOS			
Quantidade		Quantidade	
06	Amarinhos	07	Lojas de mat. Construções
02	Lojas de Ferragem	07	Lojas de peças em geral
30	Lojas de tecidos e confec.	08	Hotéis
33	Bares	14	Restaurantes
05	Relojoaria e acessórios	05	Lojas de importados
02	Concessionária	08	Panificadoras
104	Mercantis e mercearias	05	Supermercados
04	Agências de viagem	12	Farmácias
02	Óticas	03	Clínicas
17	Oficinas em geral	02	Postos de combustíveis
02	Revenda de Gás	04	Seixeiras
03	Olarias	06	Madeireiras
25	Marcenaria	02	Cooperativa
05	Lavagem de veículos	01	Fábrica de artefatos
17	Açougues	02	Tapeçarias
02	Borracharias	03	Oficina serviços gerais
04	Oficinas de concerto eletr.	02	Loja de venda de motores

02	Fábrica de jóias	13	Salão de beleza
02	Sucata de ferros e outros	05	Lojas de peças p/ bicicleta
02	Lojas de Pneus	02	Danceterias
05	Distribuidoras/bebidas	09	Batedeiras de açaí
03	Lojas de eletroeletrônica	01	Matadouro
01	Loja de venda de cigarros	03	Lojas de CD DVD
02	Lojas de venda de celular	03	Escola de informática
01	Loja produtos de inform.	01	Comércio prod. Panificad.
02	Fábrica de vassouras	01	Livraria
03	Oficina Metalúrgica	01	Papelaria
02	Frigoríficos	01	Associação
01	Rádio comunitária	03	Ateliê e confecções
01	Loja de venda de antenas	01	Loja de prod. Fotográficos
02	Sorveteria	01	Frutaria
02	Loja artigos de umbanda	01	Escritório de contabilidade
03	Lojas de móveis	04	Lojas armarinho/variedades
01	Rádio comunicação(FM)	01	Funerária
01	Escritório de advocacia	01	Mediadora financeira
01	Loja de conveniência	01	Casa lotérica
01	Lan house/Loja	01	Locadora
01	Prótese dentária	02	Estância de madeira
02	Joalherias	01	Oficina de motosserra

01	Feira livre de pescado	01	Vidraçaria
01	Academia de musculação	01	Clube de nutrição alimentar
01	Loja de bombons	01	Autoescola
05	Lanchonetes	01	Materiais de monit/segur.

Fonte: SEMMATUR organizado pelo autor