

MESTRADO PROFISSIONAL
GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL NA
AMAZÔNIA

SOLANGE VALADARES DIAS

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

AS SOBREPOSIÇÕES DAS AÇÕES ENTRE OS TRÊS
NÍVEIS DE GOVERNO – O CASO DO ESTADO DO PARÁ

Belém/PA

Agosto/2010

Solange Valadares Dias

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

AS SOBREPOSIÇÕES DAS AÇÕES ENTRE OS TRÊS NÍVEIS DE
GOVERNO -O CASO DO ESTADO DO PARÁ

Dissertação de Mestrado apresentada como requisito à obtenção de grau de mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará.

Belém
2010

DIAS, SOLANGE VALADARES.

Licenciamento Ambiental: as sobreposições das ações entre os três níveis de governo: o caso do estado do Pará/ Solange Valadares Dias; orientador: Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho, 2010.
125f.

Dissertação (Mestrado em gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo do Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

1. Licenciamento Ambiental 2. Reflexos das sobreposições das ações entre os três níveis de governo. I. Vasconcellos Sobrinho, Mário, orientador.II. Título.

Solange Valadares Dias

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

AS SOBREPOSIÇÕES DAS AÇÕES ENTRE OS TRÊS NÍVEIS DE
GOVERNO -O CASO DO ESTADO DO PARÁ

Dissertação de Mestrado apresentada como
requisito à obtenção de grau de mestre em
Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento
Local na Amazônia do Núcleo de Meio Ambiente
da Universidade Federal do Pará

Data de aprovação:

Banca Examinadora:

_____	Orientador
Dr. Mario Vasconcellos Sobrinho UFPA (NUMA) PPGDAM	
_____	Examinador Externo
Dr. Alexandre Bordalo Instituição IFCH – PPGEO	
_____	Examinador Interno
Dr. Ronaldo Mendes Instituição UFPA (NUMA) PPGEDAM	

Para

Gabriela, Rodrigo e Cicero Roberto

Minha família.

AGRADECIMENTOS

Os meus sinceros agradecimentos ao meu professor orientador, que me apoiou e incentivou, aos meus professores do mestrado pelos conhecimentos compartilhados, a administração pelo apoio e zelo. Aos meus colegas e amigos que compartilharam os momentos difíceis, jocosos e maravilhosos que passamos.

RESUMO

A pesquisa realiza uma análise sobre o processo de licenciamento ambiental. Em particular, a pesquisa discute a superposição de ações para licenciamento ambiental entre os três níveis de governo. Isto porque a superposição de ações gera conflitos entre os três níveis de governo no processo de licenciamento ambiental. Neste estudo, conflito significa um desacordo entre as entidades de governo para a consecução do processo de licenciamento ambiental. Metodologicamente, a pesquisa realiza um estudo de caso de dois projetos que estão envolvidos em licenciamento ambiental realizados por diferentes entes governamentais. A análise está centrada em três pontos: primeiro, com a política nacional de meio ambiente, a política estadual, autonomia municipal e a base legal para licenciamento ambiental e para a política de descentralização. Segundo, o estudo procura entender o significado de conflito para as entidades governamentais que pertencem ao SISNAMA. Terceiro, o estudo centra-se nas formas de gestão e conciliação para superação dos conflitos. O segundo e o terceiro ponto foram examinados a partir de entrevistas semi-estruturadas com membros de organizações governamentais. A pesquisa identificou dois tipos de conflitos: (a) conflito horizontal que é representado por desacordos entre as entidades governamentais e (b) conflitos verticais que envolvem entidades governamentais e organizações da sociedade civil. A pesquisa conclui que conflitos são gerados pela indefinição do ente licenciador no arcabouço legal que, por sua vez, impacta no processo de licenciamento e sobre a gestão ambiental. Entretanto, a pesquisa identificou que conflitos fazem parte da dinâmica social que envolve interesses (político, social e econômico) divergentes.

PALAVRAS-CHAVES: Licenciamento Ambiental; Descentralização da Gestão Ambiental; Conflitos entre Entidades Ambientais.

ABSTRACT

The research takes an analysis of the environmental license process. Particularly, it deals with the superposition of actions for environmental license between the three levels of government entities. This is because superposition of actions generates conflict between the three levels of government entities in the environmental license process. In this study, conflict means a disagreement between the government entities to carry out the environment license process. Methodologically, the research takes a case study of two projects that have been involved in the environmental license process carried out by different entities. The study analysis is centered into three main issues. Firstly, it deals with the national environmental policy; the regional (*Estado*) structure and policy; the *município* autonomy; and, the legal background for environmental licensing and decentralization policy. Secondly, the study tries to understand the meaning of conflict to the government entities that belong to SISNAMA. Thirdly, the study focuses on the forms of management and conciliation to overcome the conflicts. The second and thirdly issues were examined from semi-structures interviews with government staff members. The study identified two kinds of conflict: (a) a horizontal kind of conflict which is stressed by a disagreement between government entities and (b) a vertical kind of conflict that involves government entities and civil society organizations. The research concludes that conflicts are generated by lack of definition of the licensing entity in the legal structure that in its turn impacts on the licensing process and on the environmental management. However, the research identified that conflict is part of the social dynamics that involves opposing (political, social and economical) interests.

Key words: Environmental License; Environmental Management Decentralization; Conflicts between Environmental Entities.

LISTA DE ABREVIATURAS

AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
BASA	Banco da Amazônia
CEHSA	Coordenadoria de Ecologia Humana e Saúde Ambiental.
CIMI	Conselho Indigenista
CNUMA	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente
COEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
COGER	Coordenadoria de Gestão Compartilhada e Regionalizada
CONAMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CONJUR	Consultoria Jurídica
CONMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CPT	Pastoral da Terra.
DABC	Departamento de Ações Básicas e Complementares.
EIA	Estudo de Impacto Ambiental.
EVPDTU	Estudo de Viabilidade dos transporte Urbano
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental.
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Chage
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
NEPA	National Enviromental Policy Act.
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil.
OEMA	Órgão estaduais do Meio Ambiente.
PCA	Plano Controle Ambiental.
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado
PDTU	Plano Diretor de Transportes Urbanos.
PEA	Plano Estadual Ambiental
PED	Projeto de Execução Descentralizada
PEMB	Parque Ecológico do Município de Belém.
PGAI	Programa de Gestão Ambiental Integrada.
PIN	Plano de Integração Nacional

PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPG7	Programa de proteção às Florestas Tropicais.
PROMABEN	Programa de Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia da Estrada Nova
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SECTAM	Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente
SEMA	Secretaria Espacial de Meio Ambiente
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMMA	Secretaria de Municipal de Meio Ambiente
SEPE	Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente.
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente
SESPA	Secretária de Saúde do Pará
SNOS	Sistema Nacional de Obras e Saneamento
SPRN	Subprograma de Políticas de Recursos Naturais
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia.
UCE	Unidade de Coordenação Estadual do PED

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	15
3 A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL, NO PARÁ E NA AMAZÔNIA: RESGATE HISTÓRICO.....	24
3.1 OS ACORDOS INTERNACIONAIS E SEUS REFLEXOS SOBRE A POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE NO BRASIL.....	24
3.2 A QUESTÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	28
3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE.....	30
3.4 A POLÍTICA AMBIENTAL PARA A AMAZÔNIA: DIFICULDADES E AVANÇOS.....	33
3.4.1 Processo de constituição da política pública ambiental do estado do Pará	37
3.4.2 Política estadual de meio ambiente	39
3.4.3 Descentralização da gestão ambiental no Pará	40
4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO	43
4.1 DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL	43
4.1.1 Autonomia municipal.....	46
4.1.2 Impacto local.....	52
4.1.3 Competência para licenciar	56
4.2 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL VOLTADA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL	59
4.2.1 Procedimento do licenciamento ambiental.....	66
4.2.2 Reflexões sobre os conflitos para o licenciamento ambiental no Pará	69
5 PROGRAMA PROMABEN E PROJETO DE EXTENSÃO DA AVENIDA INDEPENDÊNCIA	75
5.1 PROMABEN.....	76
5.1.1 O contexto do processo de licenciamento e os conflitos para o licenciamento ambiental	88
5.2 A EXTENSÃO DA AVENIDA INDEPENDÊNCIA	91
5.2.1 Os conflitos entre interesses particular e público: o caso do trajeto da Avenida Independência.....	96
REFERÊNCIAS	106

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como finalidade discutir a estrutura e o funcionamento do licenciamento e da gestão ambiental na Amazônia brasileira e, em particular, fazer um levantamento a respeito da visão dos gestores atuais sobre os reflexos da sobreposição de competências e ações entre os governos federal, estadual e municipal, no processo de licenciamento ambiental em dois projetos de infraestrutura urbana, em realização no município de Belém, capital do estado do Pará. A sobreposição de competências entre os entes federados ocorre em função da inexistência de um arcabouço legal que regule o artigo 23 da Constituição Federal e que defina, de forma clara e objetiva, até onde vai a responsabilidade de cada ente federado. A superposição das ações de licenciamento ambiental culmina na disputa de espaço com interesses divergentes dos entes da federação, a qual os considera autônomos. Estes entes fazem parte de um sistema de gestão de forma hierárquica, onde a base legal ainda apresenta indefinições para a gestão dos recursos naturais, gerando conflitos para definição do ente licenciador para a realização do licenciamento ambiental que, muitas vezes, são resolvidos de forma jurídica.

Os dois projetos em foco nesta dissertação são: Programa de Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia Estrada Nova (PROMABEN) e a extensão da Avenida Independência. O primeiro, levado a cabo pela Prefeitura Municipal de Belém, tem por objetivo a macrodrenagem da bacia da Estrada Nova. O segundo, executado pelo poder executivo estadual, no seu trajeto, perpassará ao largo de um parque ambiental municipal, criado por lei municipal.

O PROMABEN foi escolhido por ser um projeto cuja gestão é exclusiva da Prefeitura de Belém, enquanto que o projeto da Avenida Independência tem sua gestão pelo governo do estado do Pará. A dissertação se pauta na análise sobre o entendimento dos gestores para causalidade: a) definição da instituição licenciadora e; b) impacto local. Nesta se analisa os critérios utilizados pelos gestores na caracterização da atividade ou empreendimento para a definição do ente licenciador do processo de licenciamento ambiental.

A finalidade de uso destas variáveis foi para identificar o porte e o potencial do impacto ambiental dos projetos e, assim, caracterizar para definir o ente

responsável pelo processo. Feita a caracterização, buscou-se entender por que ambos os projetos não foram licenciados pelo Estado, quais as formas e soluções encontradas pelas administrações para responder a sobreposições de ações e os reflexos dessas ações e soluções.

O estudo também abordou o sistema municipal de gestão ambiental em Belém, sua estratégia de fortalecimento institucional, os instrumentos utilizados com relação às ações de licenciamento ambiental e de descentralização ambiental.

O arcabouço teórico da pesquisa se delineou sobre as literaturas de gestão ambiental municipal e licenciamento ambiental. Tal arcabouço propiciou os subsídios para a realização da análise dos reflexos advindos da sobreposição de licenciamento ambiental para a gestão ambiental dos recursos naturais.

Entendeu-se como importante estudar o Licenciamento Ambiental no Pará por dois motivos: primeiro, porque cada vez mais os municípios estão recebendo investimentos de empresas (de pequeno e médio porte), atividades e serviços que utilizam os recursos naturais ou causam impactos no meio ambiente; e, segundo, pelo avanço da política de descentralização da gestão ambiental do estado do Pará e a forma em que esta ocorre.

Assim, o objetivo deste estudo é analisar a sobreposição de ações dos entes no licenciamento ambiental e suas consequências para a gestão do território impactado por empreendimentos. Têm-se como objetivos específicos:

- a) Traçar a estrutura e o funcionamento do Sistema de Licenciamento Ambiental aplicado conforme a legislação pertinente;
- b) Identificar os conflitos de ações dos três níveis de governo e os elementos que contribuem para que ocorra a sobreposição de responsabilidades;
- c) Identificar as sobreposições no território ou áreas atingidas pelos empreendimentos;
- d) Identificar e analisar os instrumentos utilizados e soluções aplicadas para a resolução dos conflitos.

A dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e das reflexões conclusivas. O primeiro capítulo trata do referencial teórico, abordando a Política Ambiental no Brasil e na Amazônia, a Política Nacional de Meio Ambiente, o Processo de Constituição da Política Ambiental no Estado e a Descentralização da Gestão Ambiental. O segundo capítulo aborda a Descentralização da Gestão Ambiental no Pará e realiza uma discussão sobre a autonomia municipal, a

competência para licenciar, a legislação pertinente ao licenciamento e os procedimentos do Licenciamento Ambiental. O terceiro capítulo trata especificamente dos projetos PROMABEN e Avenida Independência, onde são trabalhados os elementos empíricos da dissertação.

2 O PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Como este trabalho trata sobre o processo de Licenciamento Ambiental, com foco nos conflitos entre entes decorrentes da sobreposição de ações por diferentes entes no mesmo território, o método adotado foi o de estudo de caso múltiplo, embora esteja baseado somente em dois casos. Este método foi escolhido por permitir olhar para um único objeto em duas realidades diferentes (PROMABEN e Avenida Independência). O olhar centrado sobre o objeto possibilitou entender as semelhanças e diferenças existentes nos processos de licenciamento, nos resultados que esses causam e nas formas alternativas de solução de conflitos utilizadas pelos entes federados. Segundo Yin (2004), o estudo exploratório de mais de um caso permite maiores possibilidades de conclusões sobre o objeto analisado, particularmente quando as conclusões do estudo poderão ser testadas em outras realidades semelhantes. Ainda para Yin (2005), os estudos de caso representam uma estratégia quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos ou o foco se encontra em um fenômeno inserido na vida real. É neste contexto que o fenômeno analisado na pesquisa se enquadra.

A abordagem qualitativa ¹foi a que melhor se adaptou à pesquisa, a qual buscou entender, a partir da visão dos atores, o fenômeno no processo de Licenciamento Ambiental, onde ocorrem os conflitos entre entes e suas consequências. Assim a complexidade dos conflitos no Processo de Licenciamento Ambiental pôde ser investigada a partir da abordagem qualitativa que possibilitou o acesso à informação direta da fonte com uma riqueza de detalhes e exemplos que caracterizam o contexto do fenômeno.

¹ Neves (1996), para o autor a abordagem qualitativa tem se firmado como uma promissora possibilidade de investigação na pesquisa social para descrever e explicar os fenômenos. Este tipo de pesquisa surgiu na antropologia e sociologia, ganhou espaço em áreas como: psicologia, educação e a administração de empresas. A pesquisa qualitativa busca obter dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com o objeto de estudo, permitindo assim a sua interpretação. O desenvolvimento de um estudo de pesquisa qualitativa supõe um corte temporal-espacial de determinado fenômeno por parte do pesquisador.

MÉTODOS DE COLETA DE DADOS

A pesquisa usou a entrevista semi-estruturada como instrumento para coleta de informações sobre os projetos estudados. Foram entrevistados representantes dos três níveis de governo, totalizando 08 entrevistas. Outros profissionais com atuação nos governos também foram escutados, todavia em entrevistas abertas. As mesmas serviram apenas para checar as informações das entrevistas estruturadas. Os entrevistados foram selecionados por participarem de forma direta ou indireta na tomada de decisão nos processo de licenciamento ambiental nos casos estudados.

No processo de coleta de dados, a observação deu apoio à complementação de informações para a melhor descrição e análise dos projetos em pauta. A coleta de dados foi realizada de duas formas: primeiro, com uma pesquisa documental, que ajudou a identificar documentos utilizados no processo de Descentralização da Gestão Ambiental pelo Estado, ou seja, leis e resoluções que fazem parte do arcabouço legal e são pertinentes aos procedimentos do Licenciamento Ambiental. A pesquisa documental também possibilitou a identificação dos atores passíveis e necessários para a investigação através de entrevistas.

A segunda forma de coleta de dados se deu a partir de entrevistas semi-estruturadas com atores responsáveis pelos processos de licenciamento ambiental ou tomadores de decisão nos órgãos e em instituições que compõem o Sistema Estadual de Gestão, identificados anteriormente.

Para Gil (2008) a entrevista é uma técnica de coleta de informações a respeito do que as pessoas sabem e entendem do objeto, ou seja, permite a interação do pesquisador com o investigado. A entrevista semi-estruturada é uma técnica fortemente empregada em pesquisas onde a subjetividade do objeto é o grande desafio do problema a ser analisado.

As entrevistas identificaram formas de conciliação (ou não) nos discursos dos entrevistados, assim como também o entendimento dos atores sociais envolvidos nos processos de licenciamento ambiental, os pontos de conflitos e, conseqüentemente, os reflexos destes conflitos para a gestão ambiental. A técnica foi combinada com a observação direta, apesar dos conflitos não serem algo que se

possa ver, ele pode ser relatado e sentido através de reações de comportamento e posturas. Neste sentido a observação complementou a realização do trabalho de campo. Na observação, segundo Yin (2005), pode-se obter informações adicionais sobre o objeto que está sendo estudado.

A pesquisa documental foi realizada nos diversos órgãos públicos depositários da legislação, tais como IBAMA, SEMA, SEPE, SEURB e SEMMA, além de outros órgãos como membro do COEMA e as Unidades Executoras dos Projetos.

O conteúdo das entrevistas, ou seja, as informações prestadas pelos agentes sociais serviram de base consubstancial para o estudo dos conflitos entre entes no processo do licenciamento.

Para manter o sigilo a respeito da identidade do entrevistado nas devidas descrições em seus depoimentos, foram identificados os cargos e não as pessoas que os ocupam, sendo: diretor, coordenador, técnico e outros. Foram realizadas sete entrevistas com os gestores, tomadores de decisão ou atuantes no processo de licenciamento ambiental. As entrevistas forneceram declarações dos diferentes entes, demonstrando a existência de uma visão integrada dos entes da federação na gestão ambiental e do órgão de controle.

A análise se pautou, em linhas gerais, nas diferentes visões dos atores que atuam no sistema de gestão ambiental sobre o licenciamento, a definição de impacto local para definição do ente licenciador e a resolução de conflitos entre entes. Outros questionamentos foram abordados para melhor entendimento da visão dos gestores. A orientação da análise se deu sobre semelhanças e diferenças das respostas dos entrevistados, assim como também se procurou em fazer um cruzamento das respostas com a base legal para melhor direcionamento da reflexão.

A entrevista se baseou no seguinte roteiro:

- 1) A importância do Licenciamento
- 2) Critério utilizados para licenciar
- 3) Atividade e empreendimentos que geram dúvidas na definição do ente licenciador.
- 4) As consequências dos conflitos entre entes para a gestão ambiental.
- 5) As formas de superação utilizadas.

CASOS DA PESQUISA

O estudo foi realizado nos empreendimentos com as seguintes características: coordenados por diferentes entes da federação; e o porte do projeto de infraestrutura. Os projetos são:

- Projeto Programa Reabilitação Urbana e Ambiental da Estrada Nova.
- Projeto Avenida Independência parte do Programa Ação Metrópole.

LOCALIZAÇÃO

Ambos os projetos estão localizados na Região Metropolitana de Belém (RMB). Nesta região, segundo Rocha G. (2009) tem ocorrido um processo de urbanização concentrado, mas de forma desigual. A urbanização no Estado do Pará se intensificou e cerca 70% da população vive em cidades. A questão de ocupação ocasionou à Belém e à Região Metropolitana pressão sobre a infraestrutura de saneamento e transporte entre outros equipamentos e serviços. A Região Metropolitana de Belém (RMB) se constitui dos municípios de Belém, Ananideua, Benevides, Marituba e Santa Bárbara do Pará, conforme mostra a figura 1 (FRANÇA, 2001).

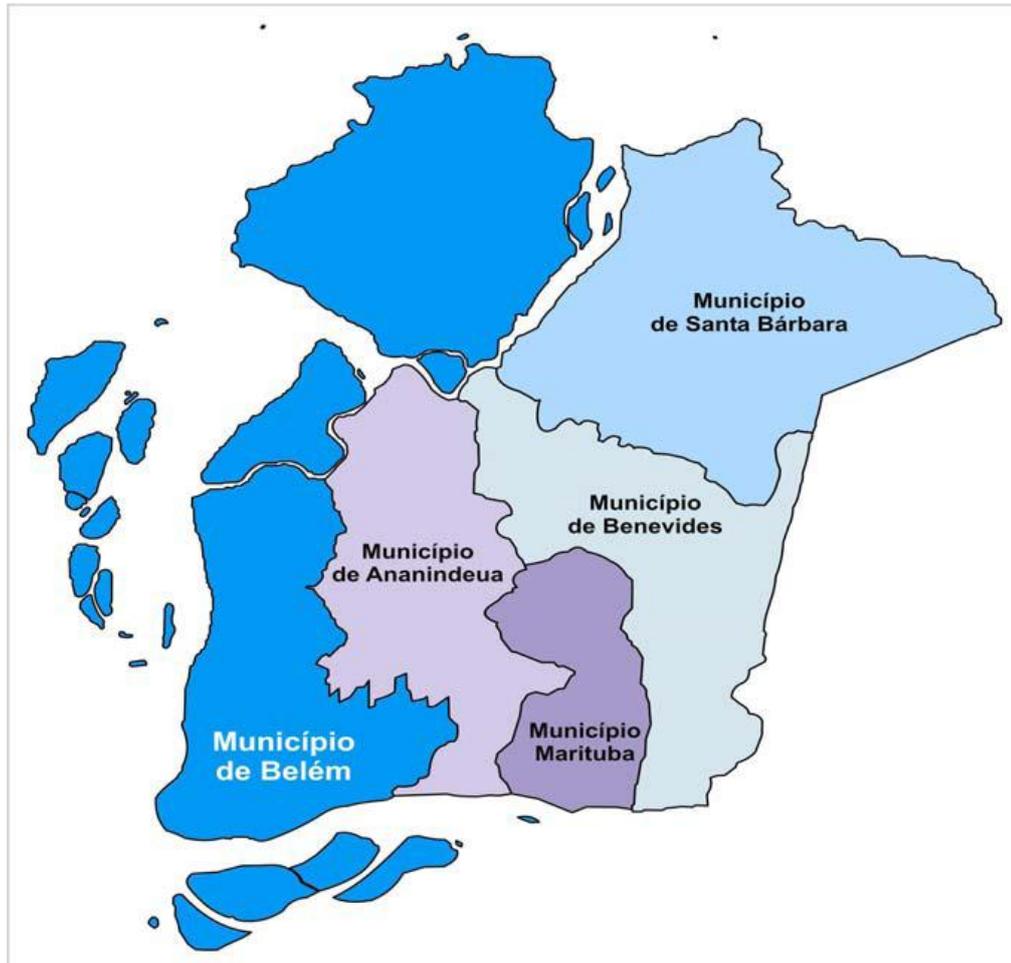


Figura 1 - Municípios que constituem a Região Metropolitana de Belém..
Fonte: PROMABEN (2007).

PROJETO PROMABEN

Tem sua localização específica na Bacia da Estrada Nova no Município de Belém, que se caracteriza por ter grande parte de seu território contornado pela orla fluvial, com uma topografia predominantemente de áreas planas e baixas sujeitas ao fenômeno de maré, conforme mostra a Figura 2.

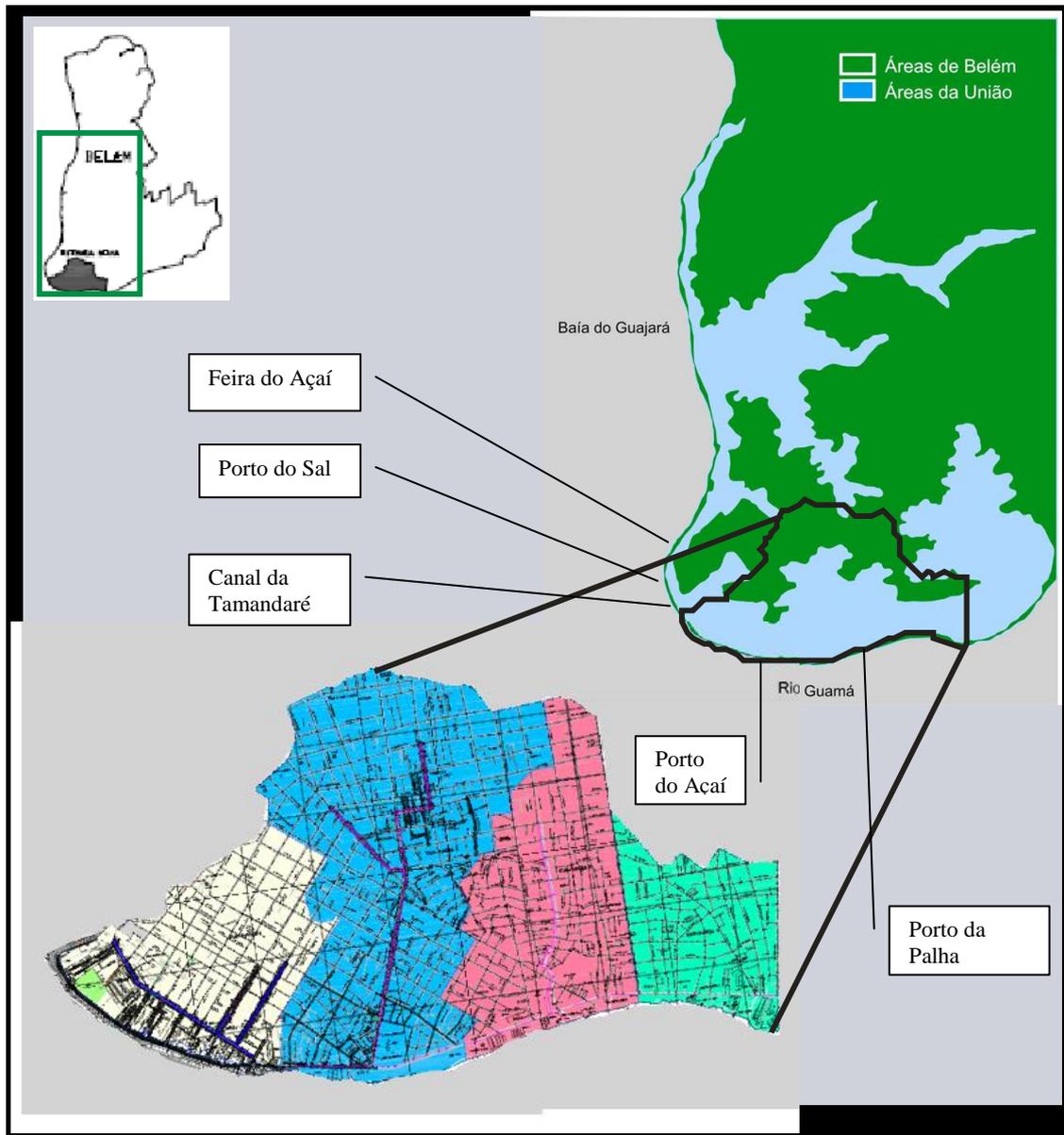


Figura 2 - Imagem ilustra a orla fluvial de Belém, com a influência da Baía de Guajará e Rio Guama, onde se localizam as áreas alagáveis.
Fonte: PROMABEN (2007).

Estas áreas baixas (alagáveis) e altas (terra firme) onde estão os bairros de Belém e suas bacias de drenagem. As principais bacias da cidade são: bacias do Una, Armas, Reduto, Tamandaré, São José, estrada Nova e Tucunduba, que atravessam tanto as áreas de planaltos costeiros como as planícies sedimentares de inundação da rede hidrográfica (várzeas ou baixadas) (FRANÇA, 2001).

Nestas áreas de terras baixas, os tipos de moradia predominante são as palafitas que ficam parcialmente submersas periodicamente ou sujeitas a inundações periódicas (Programa de reabilitação..., 2007). Estes espaços são

tradicionalmente conhecidos pela denominação de baixadas, configurando os atuais problemas de habitação e saneamento, associados às dificuldades técnicas para resolução dos problemas de saneamento e à concentração populacional (Centro pelo direito..., 2006). Situação essa que justifica a implantação de projetos de macrodrenagem para a recuperação e resolução das condições da área de moradia e dos serviços às comunidades.

Em Belém, estas áreas baixas já foram foco de projetos de macrodrenagem, cujo empreendimento se destina a recuperar algumas das muitas baixadas. Como exemplo desses projetos, tem-se a Macro drenagem da Bacia do Una que não foi a primeira ação de reforma urbana para Belém. Santos D. (1998), em sua dissertação, identificou registros do Departamento Sistema Nacional de Obras e Saneamento (SNOS) em sanear partes alagadas da cidade de Belém.

Segundo Relatório de Impacto ambiental do Programa de Reabilitação...(2007), o município já implementou intervenções (macro drenagem) em todas as suas bacias, com exceção da objeto do PROMABEN. A ocupação desta bacia se deu pela orla ligada ao comércio, com o crescimento urbano desordenado. Ainda hoje nela se encontram atividades de grande porte, como portos e indústrias, feiras e atividades informais, percebendo-se a face ribeirinha da cidade, o que o autor analisou como a influência da economia na ocupação do território, a qual se revela desde o início (Centro pelo direito..., 2006).

PROJETO EXTENSÃO DA AVENIDA INDEPENDÊNCIA

A extensão da Avenida Independência, como parte do Programa Ação Metrópole, tem seu impacto direto nos municípios da Região Metropolitana. Este projeto está voltado para o planejamento urbano com a integração dos municípios da região por vias.

Com a expansão da cidade, os espaços urbanos passam a ser ligados intimamente pelo sistema de transporte. Este sistema passa a realizar interferência na dinâmica das pessoas no território. Lima e Pereira (2003) enfatizam que a infraestrutura de transporte está mais próxima do ordenamento territorial e é determinante para a implantação de outros sistemas de infraestrutura. Os autores

explicam que nas vias e calçadas são instalados tubos e caixas dos sistemas de energia elétrica, telefonia, abastecimento de água, esgoto sanitário e drenagem pluvial.

Assim, a importância dos estudos feitos em 1990 para o Primeiro Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU) da RMB já tinha o objetivo de subsidiar a política de transporte urbano metropolitano. Em 2000, o PDTU foi retomado em um projeto de reavaliação, a fim de atualizar o banco de dados e rever todas as premissas do Plano em 1990 e subsidiar a política de transporte urbano metropolitano. Essa revisão evidenciou que o fenômeno da periferização, ocorrido na RMB de 1990 a 2000, provocou a separação espacial de determinados grupos em relação ao principal pólo da RMB. A dificuldade de deslocamentos interferiu na qualidade de vida das pessoas para realização das suas atividades (TOBIAS; OLIVEIRA; FEIO, 2010). O projeto da Avenida Independência é resultado de um processo de planejamento que vem se reafirmando com a regularização e com a revisão do Plano Diretor Urbano do Município de Belém em 2008 (melhor detalhado no capítulo 5).

LIMITAÇÕES E DIFICULDADES DO MÉTODO E DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS

A pesquisa qualitativa, através de reflexões teóricas e análise documental, complementada pelo estudo do caso, de caráter exploratório, foi a metodologia que melhor se adequou ao objetivo do estudo, permitindo o levantamento de informações sobre a ocorrência dos conflitos no processo de licenciamento ambiental entre os três níveis de governo. O ponto alto do estudo se deu no processo de entrevista, onde se pôde ter acesso às informações, com detalhes das vivências dos atores na gestão ambiental no processo de Licenciamento Ambiental. Essa flexibilidade só foi possível pela metodologia adotada, onde o estudo de caso permitiu o acesso à exposição de posições de quem vivencia. Assim, partir dela pode-se fazer o cruzamento com a teoria. Porém a pesquisa teve um ponto difícil, que exigiu que o pesquisador realizasse ponderações no processo de pesquisa e buscasse outras formas de atender os objetivos

propostos. A metodologia qualitativa é, por excelência, subjetiva. A grande dificuldade foi objetivar as interpretações dadas pelos entrevistados.

A falta de acesso de informações (documentos, projetos, pareceres) imposta pelas instituições foi outro grande problema, todavia este obstáculo foi compensado por obtenção de dados sobre outras vias. Na entrevista, também se deparou com um caso, para o qual foi solicitada apresentação por via de documento do pesquisador, dos objetivos, da instituição e outras informações. Feito isso, o representante da secretaria coordenadora de um dos projetos solicitou a retirada de determinados itens do roteiro, prejudicando assim o objetivo da entrevista. Esta única entrevista, de fato, resumiu em informações que já constavam nos documentos pesquisados. As informações referentes a este ente de governo obrigaram a articulação para tomada de entrevista de outros atores que pudessem fornecer mais elementos analíticos, abrindo oportunidade para a melhoria dos dados e busca de novos atores chaves. Para Yin (2005), os problemas na pesquisa de campo devem ser vistos como oportunidades para a pesquisa e não necessariamente como entraves.

A entrevista, como método adotado, se destacou como um instrumento essencial para entendimento da ação prática versus teoria. Para a obtenção de dados ela se mostrou eficaz, porém o seu uso pode se deparar com alguns percalços, entre eles estão o tempo, o agendamento dos entrevistados, a não realização, a falta de tempo. Buscou-se estudar esses percalços de forma natural para não se perder de vista o propósito da pesquisa.

3 A POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL, NO PARÁ E NA AMAZÔNIA: RESGATE HISTÓRICO

Este capítulo realiza um resgate histórico da questão ambiental no Brasil e na Amazônia. Reflete como as leis, os acordos e as convenções surgiram como instrumentos para ordenar o uso do território e o meio ambiente no Brasil.

De fato, no Brasil a política ambiental passou a ser construída com maior intensidade a partir de 1988 com a Constituição Federal. Esta estabelece nas suas normas a proteção ao meio ambiente de forma inédita, através do seu art. 225. No entanto, tal construção se deu com influência de movimentos internacionais e nacionais em torno das questões ambientais. Na política nacional de meio ambiente do Brasil foram estabelecidas diretrizes para a gestão ambiental e que se apóiam em quatro frentes principais: 1) administração de recursos naturais; 2) controle de poluição; 3) planejamento territorial; e 4) gestão integrada de recursos naturais entre entes federados que devem cuidar para que a legislação seja cumprida e, em particular, aqueles que devem realizar a execução desta política para a Amazônia.

3.1 OS ACORDOS INTERNACIONAIS E SEUS REFLEXOS SOBRE A POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE NO BRASIL

A Revolução Industrial possibilitou a ampliação dos mercados consumidores e a exploração dos recursos naturais se intensificou a partir da segunda metade do século XIX. As consequências foram percebidas com a degradação ambiental em nível mundial. A degradação ambiental fez surgir os primeiros estudos sobre a qualidade ambiental e desenvolvimento com o foco na possibilidade de esgotamento dos recursos naturais publicado em 1968. O livro “Limites do Crescimento” (The limits to growth) realizou um diagnóstico dos recursos terrestres e concluiu que a degradação ambiental é resultado, principalmente, do descontrolado crescimento populacional e sua consequente pressão sobre os recursos da terra (MEADOWS apud FRANCO, 2008). Segundo esse estudo, se não

houver uma estabilidade populacional, econômica e ecológica, os recursos naturais que são limitados serão extintos e com eles a população humana. Este resultado foi divulgado em 1972, em Estocolmo, pelo Clube de Roma, liderado por Dennis L. Meadows.

Assim, seria preciso buscar soluções para os problemas ambientais globais em conjunto com o processo de globalização do conhecimento, uma vez que esta contribuiu significativamente para impactar o meio ambiente e alterar as relações entre os países nas relações de mercado. Essas alterações fez surgir uma agenda internacional com as primeiras conferências sobre meio ambiente (VIOLA, 2008).

Os produtos das conferências internacionais vêm, através de acordos, reforçar a interdependência entre os países em relação a direitos humanos, meio ambiente, política e economia. Tais acordos intervêm no comércio, nos governos, na sociedade, nos países e na comunidade internacional como um todo.

Para o meio ambiente, a interdependência está ligada à manutenção e ao uso comum dos recursos naturais, seu conceito está ligado aos efeitos recíprocos. Exemplos claros são: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), estabelecido em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial; e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) com objetivo de fornecer informações científicas, técnicas e sócio-econômicas relevantes para o entendimento das mudanças climáticas. Já em seu primeiro relatório, o IPCC realizou uma enorme influência nas atividades dos governos de muitos países e levaram à criação do Protocolo de Quioto em 1997. Para Goldemberg (2008) o protocolo criou também mecanismo para que ocorra o processo de redução de emissões: o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

Estes eventos, encontros e acordos, em busca de soluções para a degradação ambiental, desencadearam práticas com resultados na ciência, com avanços na consciência ecológica e das tecnologias empregadas, equipamentos e créditos para a despoluição. Sachs (2005) considera que a Conferência de Estocolmo pode ser tida como o início de uma verdadeira revolução no modo de pensar o desenvolvimento e a governança internacional, e enfatiza que as duas décadas que separam a conferência de Estocolmo da Cúpula da Terra no Rio de Janeiro foram marcadas pela dinâmica das atividades intelectual e legislativa, no que se refere a negociações internacionais, e pela acumulação de conhecimento

sobre a biosfera e a ciência, assim como a complexidade que seu funcionamento envolve. Ficou claro que a extrapolação das tendências atuais de consumo desenfreado de combustíveis fósseis levaria o mundo, em um futuro próximo, às modificações climáticas irreversíveis (SACHS, 2005).

Os acordos internacionais desdobraram-se em mudanças internas para o país, com a criação de estruturas administrativas, como a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), voltada para a gestão ambiental incluindo proibições, licenciamentos (MELLO, 2006). A criação da Lei 6.931, de 31 de agosto de 1981, que legisla sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) foi consequência de Estocolmo. Para Souza (2007) esta lei, no período que foi criada, definiu o que são recursos naturais, criou infraestrutura e instrumentos de gestão. O projeto da lei de PNMA foi influenciado pela técnica jurídica do National Environmental Policy Act (NEPA), que foi criada pelos Estados Unidos em 1969, surgiu motivado por razões de qualidade de vida e a preocupação com a saúde (ARAÚJO, R., 2000), que previa, entre outras novidades, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). O projeto também incorporou as idéias de desenvolvimento sustentável² (RIOS; ARAÚJO, 2005). A atual lei, em linhas gerais, objetiva a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental e proteção da vida. De acordo com Coordeiro (2003 apud PLATIAU et. al., 2005) a realização de estudos ambientais passou a ser fundamental para o conhecimento de impactos ao meio ambiente e a tomada de decisão para a necessária proteção do meio ambiente. A partir de então, o Brasil, como vários outros países, adotou em sua legislação normas que tornaram obrigatório o estudo de impacto ambiental para a implementação de atividades que envolvam a exploração de recursos naturais.

² Em 1987, o conceito de Desenvolvimento Sustentável foi apresentado pela Comissão Brudtland, através do relatório denominado Nosso Futuro Comum sendo "A capacidade humana de assegurar que o desenvolvimento atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades" este conceito se tornou base de toda reflexão para o desenvolvimento, agregando ai a preocupação com o meio ambiente. Desde sua adoção o conceito é foco de análise, segundo Fenzl (1997) desde sua criação o conceito vem sendo interpretado e utilizado pelas mais diversas formas, na tentativa de encontrar parâmetros para explicá-lo, a literatura buscou agregar a taxa de consumo de recursos renováveis, explicando que este não deve ultrapassar a capacidade de renovação dos mesmos; a qualidade de rejeitos produzidos, que também não deve ultrapassar a capacidade de absorção dos ecossistemas; e finalmente os recursos não renováveis devem ser utilizados na medida em que podem ser substituídos por um recurso equivalente renovável. Atualmente o conceito ainda é foco de análise, Fernandes (2006) ao fazer uma abordagem sociologia, diz que "a construção de categorias abstratas, como as de humanidade, de geração futuras, de qualidade de vida e outras tão presentes [...] dificultam a análise em termos de diferenças entre grupos sociais e entre nações, protegendo a proposta do desenvolvimento sustentável do enfrentamento de eventuais contradições no campo das relações sociais.

Os reflexos dessa política envolveu, também, a regulamentação pública e o controle de poluição que foram marcados, segundo Nerde (2002) por três momentos: o primeiro, quando se deu a criação de equipes técnicas para fiscalização e monitoramento ambiental com a política de controle ambiental no início da década de 1970, estipulado pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), de 1974 -79; o segundo foi um momento que possibilitou a migração dos técnicos para o setor privado nos anos 1980, quando a política de controle e punição era vista como custo pelos empresários que não estavam dispostos a internalizar os custos. Para mudar esta idéia, o poder público estimulou a modernização dos sistemas de controle das fontes de contaminação impactantes, financiando, através de banco de desenvolvimento, a aquisição de equipamentos; e o terceiro momento foi uma fase de capacitação fora do setor público estatal, no período de 1986-1990, com a defasagem da técnica controlista, com as novas demandas da política ambiental, envolvendo nova análise do ciclo de vida dos produtos, marketing, comercialização e a rotulagem ecológica.

Para Nerde (2002) a construção da política ambiental no Brasil foi construída com base em três processos interligados. O primeiro se deu com a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA), centralizando funções antes esparsas e setoriais de órgãos até então existentes como: Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e as superintendências de desenvolvimento da pesca, da borracha dentre outros. O segundo processo se deu, em 1992, com a criação do Programa Nacional do Meio Ambiente, envolvendo empréstimo do Banco Mundial, com programas de conservação que se iniciaram com a regulamentação pública (neo) conservacionista no Brasil. Aí se vê nas leis a proteção aos grandes ecossistemas brasileiros como: Pantanal, Zona Costeira, Mata Atlântica, Floresta Amazônica, como também a consolidação e a criação de novas unidades de conservação e fortalecimento dos órgãos estaduais do meio ambiente (OEMAs) e do IBAMA na Amazônia Legal. O terceiro foi decorrente dos compromissos assumidos pelo governo do Brasil na II Conferência Internacional de Meio Ambiente, Eco-92, com estabelecimentos de programas de proteção às Florestas Tropicais (PPG-7). O programa foi resultado da articulação entre o Grupo dos 7 países mais desenvolvidos e a Comissão da Comunidade Econômica Européia, com

administração de investimentos pelo Banco Mundial, subdividido em quatro programas conservacionistas. O pós-conferência deixa atividades de compromisso na Convenção da Diversidade Biológica que se tornou um dos eixos do Ministério do Meio Ambiente, criado na década de 1990, reflexo da Rio-92 (NERDE, 2002).

3.2 A QUESTÃO AMBIENTAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Com a Constituição Federal de 1988, o Brasil coloca a proteção ao meio ambiente de forma inédita através do seu art. 225, que consagra o meio ambiente como direito público e assegura a todas as pessoas o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Moreira de Paula (2008) diz que a legislação sobre meio ambiente não se resume no art. 225, pois se observa, também, na repartição de competência (art. 23), na questão de terras devolutas (art. 20), na atuação do ministério público (art. 129), no estabelecimento de princípio da defesa do meio ambiente a ser regido na ordem econômica conforme lei específica (art.170), e em outros artigos na Constituição Federal. O poder de polícia, como espécie de poder administrativo, pertence às três esferas políticas, no limite de suas competências institucionais. As questões ambientais interagem em diversas outras seções, como na que dispõe sobre a saúde, sobre o patrimônio cultural, política agrícola e fundiária, atuando, assim, nos princípios gerais da atividade econômica.

Entretanto, antes da Constituição Federal de 1988, a Política de Meio Ambiente estava restrita aos termos da Lei Federal 6.938/1981. Nesta, os municípios eram excluídos da previsão de realizar o processo de licenciamento ambiental por não terem o mesmo status de ente na Federação Brasileira. Assim na Constituição Federal de 1988 o município passa à condição de ente e nela a questão ambiental é destacada. Para os municípios abre-se um novo contexto, agora autônomos e dotados de competência, e na sua autogestão surgem os conflitos entre os entes no processo de licenciamento para a definição do ente

licenciador, ocasionado pela falta da lei para repartição de competência entre federados, previsto no art. 23 da Constituição Federal.

Além das questões ambientais, relacionadas à proteção ambiental e ao exercício do poder de polícia administrativa ambiental de estado, através do qual o poder (federal, estadual e municipal) público protege o meio ambiente, a Constituição também impõe àquele que explorar recursos minerais a obrigação de recuperar o meio ambiente, em conformidade com a solução técnica exigida pelo órgão público competente. Além disso, as condutas e as atividades consideradas lesivas ao meio ambiente e os seus infratores (pessoas física ou jurídica) estão sujeitos a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os seus danos ao meio ambiente. Embora o controle das atividades tenha sido previsto na Constituição Federal, no final da década de 1980, as leis específicas, que tratam de assuntos deste campo, não conseguiram acompanhar a velocidade da modernização que veio com a nova Constituição, como é o caso do licenciamento ambiental, onde a lei que criou a PNMA ainda não reconhece o município como ente licenciador, deixando para uma resolução a responsabilidade para a inserção do município no processo de licenciamento.

Embora as unidades municipais não tenham amparo específico na PNMA, no que se refere ao licenciamento ambiental para realizar ações de uso e prevenção dos recursos naturais existentes na área municipal, elas buscam o respaldo na Constituição de 1988.

No Pará, a forma de inserção dos municípios vem através de convênios que orientam e habilitam os municípios a exercer a gestão plena em um processo de descentralização da gestão ambiental para realização da sua gestão ambiental e licenciamento de atividades de impacto local. Para isso os municípios vêm criando o seu arcabouço legal, conselhos e outros mecanismos necessários para a sua gestão ambiental. À recente Lei Estadual nº 7.389, de 31 de março de 2010, somam-se as resoluções e leis federais e estaduais para orientar e realizar a habilitação do município para gestão ambiental.

3.3 A POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

O Brasil tem acompanhado a tendência mundial na implementação da Política de Ambiental, influenciada pela crise ambiental anunciada na Conferência de Estocolmo. Neste processo, em 1981 passa a ser instituída oficialmente a PNMA, pela Lei nº 6.938, a qual também instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). A lei foi assegurada com a Constituição de 1988, no seu art. 225. O principal objetivo da lei é a instituição de regras que tornem possível o desenvolvimento sustentável por meio de mecanismos e instrumentos, entre eles o licenciamento ambiental para a proteção dos recursos naturais.

Embora a PNMA tenha sido instaurada no início da década de 1980, a sua implementação, segundo Neder (2002), se dá após 1988, numa fase em que as políticas de desenvolvimento apresentavam crises recorrentes e o Brasil vivenciava um processo de abertura político-institucional. O PNMA era influenciado pela idéia de eficiência e eficácia com críticas voltadas para a política de controle de poluição, como já comentado, mas tinha a interfeirência da desarticulação entre órgãos ambientais vivenciada pelo país naquele momento. Durante esse período os movimentos organizados começam a se estruturar em defesa para o meio ambiente no Brasil.

Anteriormente, as políticas públicas no Brasil tiveram sua base legal específica para o meio ambiente com o Decreto Lei nº 1.413/75, regulamentado pelo Decreto nº 76.389/75. A lei dispõe sobre o controle da poluição provocada pelas atividades industriais e a promoção, prevenção ou correção da poluição e da contaminação do meio ambiente (PLATIAU et. al., 2005).

A PNMA gerou uma agenda no governo, marcando a atuação específica para a gestão ambiental, o caminho só tinha começado para o passo seguinte: o fortalecimento das instituições (IBAMA e órgãos estaduais), da estrutura legal e das normas, isso representou, para o momento que foi criada, um avanço. Guilherme (2007) utiliza o termo “ambicioso”, fazendo uma análise da contribuição do PNMA para a política pública. A PNMA já tinha previsto desafios da área ambiental desde o IBAMA, sendo a capacitação institucional e conservação da biodiversidade, estratégias de desenvolvimento, que compõe o programa desenvolvido pelo MMA.

O resultado do Programa Nacional de Meio Ambiente (1991-1996) se deu através da Conservação Ambiental no Brasil, com ações prevista para a gestão ambiental, com modernos recursos administrativos, capacitação de recursos humanos (voltados primeiramente para o IBAMA e MMA, com informatização, criação de uma rede de sensoriamento remoto, treinamento de técnicos e administradores do SISNAMA, em planejamento e gerenciamento) e convergindo para ações de descentralização (Projetos de Execução Descentralizada - PED) que permeia as ações do governo (GUILHERME, 2007).

Através PED, o Governo Federal por intermédio do MMA, apoiou programas estaduais para solução de problemas ambientais relacionados com a conservação e ou recuperação de recursos naturais. Os Estados deveriam cumprir exigências do programa como: a realização de sua política ambiental, com comprovação por laudos; programas realizados; fiscalização; e licenciamento ambiental (GUILHERME, 2007).

Para Platiau et. al. (2005), entre os instrumentos da PNMA que merecem destaque está a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental, que têm gerado significativo resultado no que se refere aos cuidados com o meio ambiente. Por meio do processo de licenciamento ambiental, a administração pública exerce o controle das atividades humanas sobre o meio ambiente. Para realizar o licenciamento os órgãos federais, estaduais e os municípios devem atender as orientações legais, da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente, das Resoluções Nº 001/86 e 237/97 do CONAMA e outros dispositivos legais que as atividades a serem licenciadas se enquadram.

Do ponto de vista normativo, o CONAMA, criado pela Lei 6.938/81, tem composição mista, com ampla participação de toda sociedade, governo federal, representantes dos Estados membros, municípios, empresários, ONGs, Ministério Público. Entre as atribuições, cabe ao CONAMA elaborar resoluções para o cumprimento da Política Ambiental no Brasil. É um colegiado com representatividade com cinco setores, a saber: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil.

Ainda sobre o CONAMA, Rios e Araújo (2005) dizem que este conselho é um órgão consultivo e deliberativo, criado para resolver conflitos, fazer proposição de inovações e solucionar assuntos importantes da política ambiental e gestão dos recursos naturais renováveis. Suas resoluções têm força jurídica vinculante e com

aplicabilidade em nível nacional. É fundamental para a fixação e acompanhamento de toda execução da PNMA, com a incumbência da regulamentação de áreas estratégicas, como: definição das atividades sujeitas à avaliação prévia de impacto ambiental e ao processo de licenciamento ambiental para atividades de efetiva ou potencialmente poluidoras, ou seja:

É um órgão normativo, estratégico para a boa execução da política Nacional de Meio Ambiente pelos órgãos ambientais que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente, e essa crescente importância deve à sua legitimação para regulamentar [...] (RIOS; ARAÚJO, 2005, p. 163).

O SISNAMA, instituído no Brasil pela Lei da PNMA, aglutinou em linha de cooperação, todos os órgãos públicos com atribuição e responsabilidade para a proteção ambiental, pressupondo que a atuação integrada e articulada entre os entes para o direcionamento da política ambiental. Esta estrutura evidencia que a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho são deveres da União, Estados e dos Municípios, com a participação da coletividade. Os órgãos pertencentes do SISNAMA, dentro de suas esferas de competência, têm a obrigação legal de fazer valer as determinações da PNMA. No Estado do Pará, o SISNAMA é representado pelo Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), cujo órgão executor da Política de Meio Ambiente é a Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), hoje Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA).

Carvalho J. (2008), afirma que a definição clara de competência dos entes do SISNAMA, assim como a sua plena articulação ao sistema, só poderão ser alcançadas quando passar a existir uma lei complementar que regule o art. 23, prevista na Constituição Federal. Enfatiza que é fundamental que se estabeleça um sistema de repartição de competências entre os entes federados para evitar o paralelismo de ações e ineficiência gerencial, o desperdício de recursos, a desordem e a desarticulação do sistema de gestão.

Nesta questão de articulação entre os entes, o funcionamento do sistema ainda é um desafio, pois Araújo S. (2005) diz que o SISNAMA “ainda não se encontra estruturado e articulado como um verdadeiro sistema” e que ele apresenta problemas de centralização de atribuições, sobreposição e conflitos na atuação,

indefinição do papel dos órgãos municipais, indefinição do limite do poder normativo do CONAMA e falta de diálogo no sistema voltado para áreas específicas.

Para Mota (2006) as organizações públicas precisam ser redesenhadas para que suas estruturas possam se adaptar às necessidades do contexto, para atender aos interesses coletivos, em novas abordagens com potencial teórico e prático para propor soluções de conflitos. O autor ainda propõe uma forma organizacional de funcionamento que deve funcionar de forma flexível, rompendo, assim, com as formas ultrapassadas com hierarquia rígida. A nova estrutura organizacional deve permitir o atingir da missão institucional, já que não existe modelo ideal de estrutura organizacional.

3.4 A POLÍTICA AMBIENTAL PARA A AMAZÔNIA: DIFICULDADES E AVANÇOS

Segundo Abrantes (2002), as primeiras políticas para a Amazônia vinham acompanhadas da idéia de ocupação para o desenvolvimento da região, cujo processo se deu de forma intensa, com ações desde a década de 1960 que geraram e agravaram as questões mineral, fundiária e florestal. Nessa direção, as políticas públicas foram implementadas com a estratégia de integração nacional, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e do Banco da Amazônia (BASA), as instituições de incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus, do Plano de Integração Nacional (PIN), do Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA), dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II.

As ações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e de outras instituições, assim como também o desenvolvimento, através dos grandes projetos econômicos implantados na Amazônia (agropecuária, madeireiros, minerais), provocaram a aceleração do fluxo migratório e a valorização da região à economia nacional e internacional.

Este processo, também proporcionou a abertura de estradas na região, como Belém-Brasília, Santarém-Cuiabá, Transamazônica, Perimetral Norte e outras. Destacam-se, ainda, neste projeto de integração da Amazônia ao mercado, a construção da hidrelétrica de Tucuruí e os núcleos de ocupação dirigida. Posteriormente os programas Nossa Natureza, Programa Piloto para a Proteção das

Florestas Tropicais Brasileiras (PPG-7), as políticas de zoneamento e a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Amazônia Legal, que investem em uma série de ações do governo federal, em busca da sustentabilidade e proteção das florestas (ABRANTES, 2002).

A política desenvolvida para a Amazônia, nos anos de 1966 a 1985, tem a sua maior falha no seu caráter de ação homogeneizadora, visto que trata a região como uniforme não considerando a sua diversidade sociambiental (BECKER, 2005). Na verdade, a ocupação da Amazônia também resolveria as tensões do nordeste e ao mesmo tempo abriria novas fontes de mercado consumidores para o sudeste em expansão. Por isso, o projeto para a Amazônia tornou-se prioridade nacional, tendo como consequências a rápida ocupação regional, com a incorporação de terras e defesa das fronteiras, para preservar riquezas (LOUREIRO, 2002).

Em síntese, algumas políticas brasileiras contribuíram para agravar a situação do desmatamento da Amazônia através de: incentivos fiscais para investimentos; o crédito subsidiado; a garantia de preços para produção agropecuária; os programas de infraestrutura e desenvolvimento regional (rodovias, mineração com financiamento público, indústria, e hidroeletricidade), a política de colonização; assentamento e regularização fundiária; a política fiscal econômica; e a regularização do setor mineral.

Estas políticas se defrontaram com a presença de habitantes naturais da região ignorados pelo governo federal. Eram grupos de trabalhadores rurais, pobres e populações naturais que, simultaneamente, desenvolveram formas de resistência nos anos 1970 e 1980. Neste contexto também cresce a organização sindical dos trabalhadores e estes passam a ter apoio de várias instituições como: Pastoral da Terra (CPT), Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e outras. A resistência tem como consequência os conflitos que explodem na Amazônia e, em especial, no sul do Pará (LOUREIRO, 2002).

A política desenvolvimentista que tinha como base a ocupação, através da implantação de grandes projetos, acabou criando um contexto de conflitos na região, principalmente relacionados à terra. O modelo realizou uma acelerada implantação de infraestrutura, sem respeitar as diferenças sociais, ecológicas e, como consequências, houve efeitos extremamente perversos, como a destruição de

gêneros de vida e saberes locais, o que originou conflitos até hoje presentes na região.

Little (2003) observa que a política ambiental brasileira, partir da Constituição de 1988, se ampliou e começou a se estruturar. A ação da participação social foi importante neste processo, exercendo pressão na construção de uma política de desenvolvimento para o país e para a Amazônia. Essa pressão se dava tanto pelos movimentos³ ambientalistas nacionais como internacionais e a consequência foi a expansão da ação governamental brasileira na área ambiental. A política veio a partir de criação de unidades de conservação, de projetos de desenvolvimento como o PGAI, parte do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN), que compõem o PPG-7, o qual contribuiu para formulação de políticas públicas para a Região Amazônica e Mata Atlântica e para a inserção do conceito de desenvolvimento sustentável, ou seja, cria uma política de indução de sustentabilidade, incentivando ações participativas nas decisões (LITTLE, 2003). Entretanto, o processo de mudança da política ambiental, não foi acompanhado por toda a estrutura de governo, com ações desconectadas (antagônicas) do foco da política ambiental nas diversas áreas.

³ Meirelles Filho (2004), diz que na Amazônia o surgimento dos primeiros movimentos sociais durante a década de 1970 e início dos anos 1980, foram consequência principalmente das políticas de ocupação do governo, e com a descoberta de minério se acelerou o processo de ocupação. A Pecuária expande-se rapidamente para Acre, Roraima e Novas áreas do norte de Mato Grosso e sul do Pará. A exploração madeireira alcança níveis alarmantes, aproveitando-se dos caminhos abertos, a exploração ilegal de madeira aumenta. O garimpo expande-se vertiginosamente, causando conflitos com índios, colonos e populações tradicionais. Por outro lado o processo de democratização do país permite o surgimento das primeiras organizações dedicadas ao meio ambiente, às questões sociais e à questão indígena. Este movimento será fortalecido a partir dos anos 1990, quando a sua voz é ouvida internacionalmente. Neste cenário surge Chico Mendes, estabelece o método não violento de resolução de conflitos entre fazendeiros e grileiros de um lado, e populações tradicionais de outro: o “empate”. Este movimento do Acre adquire dimensões nacionais [voltado para a preocupação com o meio ambiente], principalmente após o assassinato de Chico Mendes, o Brasil e o mundo passam a ter acesso à situação das populações tradicionais da Amazônia.

Little (2003), para o autor a preocupação com a devastação ambiental no Brasil data de séculos, mas que não eram ouvidas. A preocupação com a problemática ambiental esteve vinculada a visibilidade da degradação ambiental em todas as regiões no país. O desmatamento da floresta Amazônica ganha destaque internacional, mas também se tinha a mobilização social voltados aos grandes centros metropolitanos ligados a superconcentração demográfica e os métodos aplicados a produção e suas consequências para os recursos naturais. Esse interesse pelos problemas ambientais coincidiu com o surgimento de novos movimentos sociais a partida da segunda metade da década de 70. Na década de 80 esses movimentos crescem com a redemocratização do país. Os movimentos ambientalistas independente da sua vertente (conservacionista, estatista e sociambientalista – nesta os seringueiros da Amazônia e os movimentos dos atingidos por barragens, e destacaram-se pela maneira de incorporarem a variável ambiental as suas lutas sociopolíticas) participaram ativamente, e recebem apoio do movimento internacional.

O PPG-7 foi instituído na Conferência das Nações Unidas, para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, que viabilizou a captação de recursos financeiros estrangeiros para o financiamento de iniciativas de proteção às florestas tropicais do Brasil. A Comissão de Coordenação Conjunta do programa foi composta por representantes dos ministérios da Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente, Justiça, do Banco Mundial, Integração, Planejamento e Orçamento, Comissão das Comunidades Européias e, ainda, os sete países financiadores: França, Reino Unido, Itália, Alemanha, Países Baixos, Japão e Estados Unidos. Este programa estava organizado em quatro subprogramas e 27 projetos.

O Subprograma de Políticas de Recursos Naturais, através do PPG-7, impactou na descentralização das políticas florestais, pois tinha o objetivo de dar suporte aos Estados e alguns Municípios da Amazônia para a realização da gestão de seus recursos naturais com a elaboração de políticas e o fortalecimento de instituições públicas. A principal ação do subprograma tem sido a implementação do Programa de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) em cada estado de acordo com seu plano ambiental, estabelecendo os problemas e as prioridades. O PGAI transfere recursos para os estados aplicarem em capacitação de técnicos e em infraestrutura para os órgãos ambientais (TONI, 2003).

Os reflexos das ações dos programas PPG-7 na política de meio ambiente, se deram com a ação de novos atores sociais (capacitados pelo programa), organizados e que passaram a participar no processo de construção da política desenvolvida pelo Estado. As ações dos programas também têm exercido influência nos governos e parlamentares com a evolução de seus compromissos com as questões ambientais e socioambientais. A busca pelos segmentos econômicos por uma alternativa de não desmatar, dá o enfoque ambiental na política de reforma agrária. Assim, também, se deu a renovação da opinião da pública com relação à Amazônia (MELLO, 2006).

Para Mello (2006), apesar dos avanços, a política ambiental continua com o perfil restrito, ou seja, continua tratando de aumentar quantidade de áreas preservadas e mantendo as ações marginais ao controle sobre as atividades potencialmente poluidoras e de monitoramento da qualidade do ar, água e solo. Afirma, também, que a política ambiental trouxe esforços para convencer a respeito da necessidade de mudanças, da forma de produção dos setores econômicos e

produtivos, por outro lado, também aponta o enfraquecimento do instrumento, pela complexidade do procedimento, dificuldade de uso e o controle reduzido.

As políticas ambientais continuam com interesses contraditórios, nas estruturas do governo, sejam elas federais, estaduais ou municipais, e com pouca influência sobre outras políticas. Todos os avanços em meios e instrumentos preventivos reduziram o enfoque das outras ações de governos voltadas para o incentivo do crescimento econômico (MELLO, 2006).

3.4.1 Processo de constituição da política pública ambiental do estado do Pará

A política de meio ambiente no estado do Pará, foi sinalizada a partir da Constituição Estadual, de 27 de outubro de 1989, na qual é estabelecida a previsão para a construção do zoneamento ecológico-econômico, do controle do meio ambiente com a participação da sociedade, a criação de conselho específico para o meio ambiente, no caso o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA). Esta lei vinculou, também, em seu § 1º, estudo prévio de impacto ambiental a qualquer plano, programa, projeto, atividade ou obra potencialmente causadora de desequilíbrio ecológico ou de significativa degradação do meio ambiente.

As primeiras ações de meio ambiente no estado do Pará se davam vinculadas à Secretaria de Saúde Pública, na Divisão de Ecologia e Saúde Ambiental em 1986. Somente em 1990 é que foram institucionalizadas, através do Departamento de Meio Ambiente da Secretaria de Saúde do Pará (SESPA), que mais tarde se desvincula da Saúde e se torna na Secretaria de Estado Ciência Tecnologia Meio Ambiente (Programa Estadual..., 2000). Fazendo-se um resgate das ações, identificou-se que estas:

[...] eram executadas dentro da Secretária de saúde, por que até então, a questão ambiental tinha o foco muito voltada para a saúde. Então a SESP, dentro da diretoria de ações básicas tinha a divisão de ecologia humana e saúde ambiental. Essa divisão de saúde pública, que na aquela altura tinha em torno de sete técnicos, em que procedia todo o processo de licenciamento e de fiscalização das questões muito relativa a poluição do ar e da água as questões estavam muito ainda dentro do centro urbano⁴.

⁴ Coordenador de Recursos Hídricos da SEMA, PA, Informação obtida por entrevista /em jun/2010.

Assim, para Porpino (apud BORDALO, C., 2007), o marco legal da institucionalização da gestão ambiental se deu pelo Decreto Lei nº 10.068, de 27 de abril de 1977, através do qual foi criado, na SESP, o Departamento de Ações Básicas e Complementares (DABC), e sendo uma de suas competências a promoção do desenvolvimento de ações relativas ao controle do meio ambiente no estado através da Coordenadoria de Ecologia Humana e Saúde Ambiental (CEHSA).

No Estado do Pará, com a estruturação da SECTAM em 1991, poucas mudanças aconteceram de imediato na política do órgão estadual. Precisava-se, então, realizar uma atuação mais estruturada. Neste sentido, com a criação da Lei Ambiental do Estado do Pará, em 1995, reforçada mais tarde pelo Plano Estadual Ambiental, a SECTAM se estruturou e passou a tratar não só do monitoramento para o controle ambiental, mas, também, passou a receber aos poucos a incumbência de fazer o licenciamento ambiental do governo federal. Essa questão é confirmada na pesquisa de campos, na fala de um dos entrevistados que ressalta este histórico do processo institucional, onde as primeiras ações de meio ambiente que se dava no Estado eram voltadas para:

[...] a questão da poluição, voltada exatamente à questão de saúde pública. Entretanto a medida em que foi sendo instituída dentro da diretoria por força da lei federal, os estados começaram “tratar” dessas questões. Assim, foram se criando demandas que aos poucos foram crescendo. A própria União começou a passar para os Estados a competência de licenciar algumas atividades. Em 1986, foi o período que a antiga SEMA [Secretaria Especial de Meio Ambiente] ligada a Presidência da República, que era o órgão federal, repassou à Secretaria Estadual de Meio Ambiente alguns processos de licenciamento de grandes projetos, que vinham sendo executado pela Secretaria Especial (como os casos dos projetos ALBRAS, TROMBETAS, em 1988, 1989). Com repasse do licenciamento para o Estado, todas as atividades que tivessem que realizar: supressão, [o controle] de poluição do ar da água, do solo, todas as atividades agropecuária passariam a ter necessariamente a licença do órgão ambiental. O IBAMA ficaria só a competência de trabalhar a questão do uso da madeira⁵.

Bordalo C. (2007) interpreta o processo de institucionalização da gestão ambiental do estado em três fases: a primeira, “embrionária”, com início no final da

⁵ Coordenador de Recursos Hídricos da SEMA-PA, Informação obtida por entrevista /em jun/2010.

década de setenta, aconteceu de forma tímida e influenciada fortemente pelo modelo conservacionista e com influência da PNMA e CONAMA; a segunda, o autor chama de consolidação da gestão ambiental, já na década de 1990, com a Lei nº 5.610, de 20 de novembro de 1990, que cria o COEMA e, em 1991, cria a SECTAM que, posteriormente, adota o modelo de descentralização da gestão ambiental. A promulgação da lei ambiental do estado, já no ano de 1995, também faz parte da segunda fase. A terceira fase, caracterizada pela consolidação da gestão no estado, com o Plano Estadual Ambiental que deu norte à intervenção pública e privada no Estado.

O Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará, criado pela Lei nº 5.752, e que tem da SEMA o suporte técnico, administrativo e financeiro indispensáveis ao seu funcionamento. Na condição de órgão executor do SISEMA, a SEMA executa, planeja e coordena as ações ambientais.

A Lei nº 5887/95, da Política Ambiental no estado do Pará, deu início a gestão como órgão oficial, tendo o Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA) como instrumento para apoio de ações para o meio ambiente. O fundo tem o objetivo de financiar planos, programas, projetos, pesquisas e tecnologia que visem ao uso racional e sustentado dos recursos naturais, implementar de ações voltadas ao controle, fiscalização, defesa e recuperação do meio ambiente. O fundo também dá ênfase para o fortalecimento das unidades administrativas com o financiamento de ações que apoiem a descentralização da gestão ambiental.

3.4. 2 Política estadual de meio ambiente

Para Porpino (1995) a política Ambiental no Pará se desenvolveu com as ações da PNMA do governo federal, através do Projeto de Execução Descentralizada (PED). A ação do PED nos estados se dava através de ações de investimento em projetos específicos, ações de monitoramento da qualidade ambiental e o incentivo a mecanismo de resolução dos problemas ambientais locais em conjunto com associações, empresas e governo (GUILHERME, 2007).

Para internalizar o programa no estado do Pará, criou-se a Unidade de Coordenação Estadual do PED (UCE/PED-PA), através da Portaria nº 082, de 18 de

julho de 1985. A UCE iniciou o processo de divulgação aos 136 municípios paraenses na época. A extensão territorial se apresentava como o primeiro desafio para o gerenciamento do Estado. O outro desafio era realizar ações de intervenção nos conflitos gerados pelos programas de ocupação, ou seja, com os grandes projetos do Plano de Integração Nacional.

A política de meio ambiente do estado do Pará contou com a contribuição das ações dos programas PPG-7. Neste programa estavam contempladas as ações do PGAI que adotou como estratégia os mecanismos para descentralização da gestão ambiental. Estes, aliados à integração de ações e atividades, visavam à estruturação dos municípios, para a execução de suas competências específicas e compartilhamento de ações na gestão ambiental. O programa aconteceu no Pará em duas fases: a primeira compreende o período de 1998-2001 e a segunda se dá no de 2002-2003. Na primeira fase foram atendidos 31 municípios localizados em duas áreas, considerando a problemática ambiental e as dimensões geográficas do estado, sendo elas: uma no nordeste paraense, denominada Moju-Capim, abrangendo 23 municípios; e a outra localizada no oeste paraense, denominada Tapajós, abrangendo 08 municípios. Na segunda fase, foi estabelecida uma reformulação do projeto e de seus objetivos, e o foco passa a ser as áreas com maior índice de desmatamento (tendo o uso inadequado e destruição do ecossistema florestal, com o desmatamento, o corte raso e queimada ilegal, a exploração madeireira), como linhas prioritárias em função das características e problemáticas predominantes em cada área, conseqüentemente, nem todos os municípios da primeira fase foram abrangidos. O PGAI foi referendado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado (PROJETO DE GESTÃO..., 2000).

3.4.3 Descentralização da gestão ambiental no Pará

As ações da política de descentralização⁶ no estado do Pará foram impulsionadas pelas ações do governo federal com o PED, começando em 1995 com a elaboração do Plano Estadual Ambiental (PEA). Este plano constitui a

⁶ Entende-se que a Política de gestão ambiental envolve três elementos básicos sendo: a descentralização, participação e integração.

primeira iniciativa de planejamento integrado da ação ambiental no território paraense, a partir das definições estabelecidas pela Lei que dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente. O PEA foi elaborado, segundo a diretriz “Desenvolver Sem Devastar”, como comentado no item anterior, esta estabeleceu a orientação básica para a intervenção pública e privada em relação às atividades realizadas no estado, definiu as linhas gerais para uma ação voltada para gestão ambiental integrada, descentralizada e participativa nos ecossistemas paraenses, contribuiu para a criação e manutenção das condições necessárias ao crescimento econômico, à superação da pobreza, valorização da cultura e proteção do meio ambiente (PLANO ESTADUAL..., 1996).

Atualmente, o estado do Pará desenvolve ações de desconcentração administrativa. A desconcentração é procedimento eminentemente interno com o objetivo de acelerar a prestação de serviço. A ação de desconcentração do estado impulsiona a política de descentralização e, assim, realiza o procedimento licenciatório nos municípios. A política de descentralização se utiliza dos convênios como instrumento de cooperação técnica. Hoje estes convênios passam a ser substituídos pela habilitação, a qual orienta o Município para atender os dispositivos de lei e passar a realizar o licenciamento ambiental dentro do que a política do estado estipula. A política ambiental conta com a recente lei de criação da Política Estadual de Meio Ambiente do Estado, Lei nº 7.389, de 31 de março de 2010, com Resolução nº 79, de 06 de julho de 2009, do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará. Esta lei e a resolução tratam da descentralização da gestão ambiental no estado do Pará, definem as atividades de impacto local para fins do exercício da competência.

Belém foi o primeiro município que realizou o convênio de descentralização com o estado (COGER)⁷. Neste convênio o município de Belém trata da descentralização/compartilhamento da gestão ambiental e lista atividades que o município pode realizar, atendendo as orientações legais e capacidade técnica de gestão, entre outras exigências.

A política atual de descentralização do estado, até o início de 2010, apresenta 35 municípios descentralizados, exercendo a gestão ambiental plena (está fazendo também o licenciamento ambiental) e 24 municípios em fase de

⁷ Coordenadoria de gestão compartilhada e regionalizada da SEMA-PA - Informação obtida por entrevista em ago./2010.

andamento do processo de descentralização (COGER). O processo de licenciamento nestes municípios acontece através de sua habilitação, conforme as diretrizes da política estadual de meio ambiente, estabelecidas pelas Resoluções nº 79 do COEMA e nº 237 do CONAMA. Assim o município se habilita progressivamente a realizar as ações de licenciamento das atividades listadas no anexo da lei.

4 LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Este capítulo resgata a construção da base legal do licenciamento ambiental no Brasil, dá enfoque à descentralização da gestão ambiental a partir da política de descentralização do projeto de execução descentralizada. A abordagem tem como marco a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu um processo de mudança com a abertura política do país, o reconhecimento dos municípios como ente federativo igualando-os aos estados e à União como comentado no capítulo anterior.

A gestão ambiental no país se institucionaliza como política pública e se inicia um processo de orientação e capacitação das unidades federativas e a construção de uma base jurídica voltada para a gestão ambiental. A ação da política orienta para a gestão descentralizada, onde a decisão e a responsabilidade de execução das políticas locais são repassadas para as municipalidades.

4.1 DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

A descentralização da gestão ambiental, a partir da ação político-administrativa, com o contexto global de decadência do modelo de governo. A nova forma de gestão sobre o país impõe um projeto de estado mínimo, denominado de neoliberalismo (FIEURY, 2006). Do ponto de vista social, a descentralização significou uma abertura para a sociedade cooperar na resolução de problemas de âmbito local necessário a sua realidade, como: definir demandas, participar no processo de decisão na gestão através dos instrumentos participativos (TELLES, 2006). A descentralização para a gestão significa o estabelecimento da pactuação entre entes conforme estabelecido pelo sistema federalista através do SISNAMA com a participação social em função do controle social exercido pela sociedade.

A gestão ambiental surgiu das circunstâncias da evolução das problemáticas ambientais, na busca de responder à situação de degradação ambiental, quando foi tentado identificar indicadores que contribuíssem para a definição de sustentabilidade. A evolução desse conceito levou ao desenvolvimento

de outras disciplinas que vieram contribuir na criação do que hoje se chama gestão ambiental. Foi definido, então, que as soluções dos problemas ambientais passam pela gestão, problemas esses que só podem ser realizados através de uma abordagem integrada. Ou seja, a consciência ambiental evolui para uma preocupação coletiva (PEREIRA, P. , 2000).

[...] ela pode ser entendida com um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais (comunidade e poder público), que agem sobre os meios físico-natural e construído, definindo continuamente o modo como os diferentes atores alteram a qualidade do meio ambiente e, também, como distribuem os custos e benefícios decorrentes das suas ações (PLATIAU et al. 2005).

A gestão ambiental acontece no processo de descentralização, através de ações conjuntas entre os entes. Com esse objetivo o PNMA criou o Projeto de Execução Descentralizada que reflete, em sua concepção, a política de adequação do país no contexto da globalização (GUILHERME, 2007), se adequando às exigências da comunidade internacional para a retomada do desenvolvimento. O Estado Nacional forçou as administrações municipais a reformularem suas práticas do poder público local. O PED foi uma posição adotada pelo governo federal em transferir a gestão das ações para as outras esferas de governo. Sua execução se deu com a capacitação de atores governamentais e das comunidades para a execução das políticas ambientais. Foi neste sentido de transferir a gestão que se deram as tendências descentralizadoras para a execução de ações, que foram incentivadas tanto pelo ente central como pelas ações de agências financeiras multilaterais, como o Banco Mundial. O banco foi uma das primeiras instituições a incentivar ações descentralizadoras, aplicando novo conceito de desenvolvimento sustentável (GUILHERME, 2007).

Rocha S. (2003) argumenta que o desenvolvimento sustentável foi o objetivo de maior ênfase do PED, sua operacionalização se deu através do fortalecimento das diretrizes da descentralização da gestão ambiental prevista pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente. Os propósitos do PED centram-se na gestão ambiental eficiente e participativa com as ações para:

1. Fomentar o processo de gestão ambiental descentralizada nos grandes biomas brasileiros;
2. Incorporar a sociedade civil, representada por suas organizações legitimamente constituídas, à gestão ambiental, mediante a atuação compartilhada com a União, estados e municípios;
3. Induzir a aplicação de mecanismos de mercado à gestão do meio ambiente e ao uso sustentável dos recursos naturais;
4. Identificar e/ou desenvolver mecanismos inovadores para aplicação da legislação existente e de políticas de conservação ambiental, de modo a atender às condições locais e aos objetivos econômicos; e
5. Fomentar a implementação de projetos demonstrativos de desenvolvimento sustentável (ROCHA, S., 2003).

Com o PED a diretriz da descentralização se direciona para o fortalecimento do sistema de gestão ambiental, reforça as ações cooperativas do federalismo, respeitando a hierarquia dos entes no pacto federativo.

Na execução de programas o federalismo, com suas ações cooperativas, dá ênfase para o ente local, com a concepção democrática de Estado Nacional com fortalecimento da esfera municipal. Mesmo que em hipóteses excepcionais possa ter intervenção da União nos Estados e, destes, nos Municípios. Assim visa o respeito à autonomia municipal e a inclusão da administração local como ente suficientemente e constitucionalmente apto a assumir atribuições de gestão ambiental (planejamento, ordenamento, fiscalização e licenciamento) na esfera comum de competências federativas e no que tange ao interesse preponderantemente local.

Na realidade, este regime de parceria e cooperação do sistema como já comentado anteriormente, enfrenta dificuldades de se ajustar, provoca conflitos, visto que os entes têm ações sobre o mesmo território, disputando poder de decisão política, administrativa e judiciária. A Constituição de 1988 limitou-se a prever uma Lei Complementar para fixar normas à cooperação entre a União e os estados, Distrito Federal e os municípios, em busca do equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Essa lei complementar, no entanto, ainda está em forma de projeto, restando à aplicação do conjunto de normas ambientais que constituem o chamado Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).

O estado absorve o sistema gerencial aplicado às empresas, criando um corpo político e administrativo permeado por movimentos simultâneos de descentralização e re-centralização⁸, com relações competitivas tanto horizontais

⁸ Re-centralização é um termo utilizado para indicar o movimento no processo de gestão administrativo ocorrido no Brasil nos anos 90 (FIORI, 1992).

como verticais, em que o poder é flexibilizado e a decisão política administrativa emanada do poder central.

Uma organização pública, segundo Mota (2006), é:

[...] uma entidade formada por um conjunto de subsistemas em um processo contínuo de interação, necessária em razão da sobrevivência/deterioração organizacional. No caso do Brasil as instituições tem passado por um processo de mudanças que tem contribuído para uma certa desordem a gestão do Estado, e o que é essencial é a reformulação das funções dos órgãos estatais, a fim de estabelecer a missão específica para cada organização, inclusive aquelas que tratam dos problemas ambientais, cuja gestão tem suas peculiaridades.

Ainda para Mota (2006), “um sistema é um conjunto de elementos que se inter-relacionam e interagem, a fim de cumprir os objetivos definidos na missão da organização”. A organização funcionalmente é um sistema aberto que se adapta ao ambiente onde está inserida, com a sua estrutura e seu papel de agente da sociedade com valores, com planejamento e tecnologias. As mudanças se darão via processo administrativo da organização, com suas normas e tarefas, desempenhando o papel de autoridade, com responsabilidade no uso dos instrumentos utilizados.

Portanto, o modelo institucional para o meio ambiente, no Brasil se desenvolveu a partir de algumas realidades regionais, anteriores à lei da política nacional de meio ambiente e cabe ao operador ambiental, a construção do sistema adequado à implementação do federalismo cooperador (GUILHERME, 2007).

4.1.1 Autonomia municipal

A partir da Constituição Federal de 1988 os municípios foram reconhecidos como unidades da federação unidos aos estados e ao Distrito Federal, todos autônomos. Para a Descentralização do ponto de vista político-administrativo no Brasil, o município se constitui como a base para a descentralização governamental, se constitui o local onde as comunidades locais têm o poder de

decidir sobre seus interesses imediatos. O município é a primeira instância do exercício da cidadania.

A autonomia municipal tem seu marco, com o reconhecimento dos municípios enquanto entes, o que provocou a estruturação do poder e teve como consequência a “afirmação do federalismo brasileiro calcado na descentralização político-administrativa, na repartição de competências e no avanço do municipalismo pró-interesse local” (ALVES, 2004).

Dentro da estrutura organizacional do estado brasileiro, o sistema federalista é a estrutura organizacional adotada, caracterizado pela dupla autonomia do poder político, uma central (união) a outra descentralizada (governos membros), ambas com poderes únicos e concorrentes sobre o mesmo território (SOARES, 2006).

Com relação à autonomia, o município pode exercer autonomia política, administrativa e financeira e no que for local, pode e deve ter a sua lei municipal sem a necessidade de aprovação de autoridade estadual ou federal. Realiza a fiscalização da administração financeira, ficando no controle interno o Executivo com a Câmara Municipal.

No Brasil, o histórico do formato centralizador do estado federativo, por sua vez, não é resultado de qualquer reforma implementada no pós Constituição Federal de 1988, mas é uma continuidade do modelo de estado desenvolvimentista que centralizou os recursos e autoridade decisória, a qual foi aprofundada no regime militar e sequencialmente mantida pelas diferentes reformas descentralizadoras e se entrelaça com o sentimento de busca da autonomia municipal (NERDE, 2002).

O Município, como base para a descentralização política e administrativa, se justifica pelo fato de ser o local onde os serviços e atividades produtivas são executadas, onde as relações sociais e culturais acontecem e são sentidas. É no âmbito municipal que os indivíduos se expressam, produzem serviços e exercem suas atividades econômicas, que os serviços públicos são prestados diretamente ao cidadão Alves (2004). Neste sentido, para Soares (2006), a autonomia municipal “é a forma mais universal e democrática de descentralização”.

As práticas descentralizadoras são ações das reformas de Estado que sofreram as tendências econômicas mundiais e de pensamento para estruturação. As reformas da administração pública mostram formas diferentes de Estado, determinando a relação de autonomia entre seus entes, com movimentos

pendulares da autonomia conduzidos ora pela centralização administrativa, ora pela tendência descentralizadora, marcadas por uma maior flexibilização ou endurecimento da estrutura administrativa com objetivo de redução das responsabilidades do Estado.

A descentralização, segundo Steinberger e Maniçoba (2006), busca duas concepções, sendo: a redução do papel do Estado Nacional; e o papel da União na partilha de poder entre os entes a partir do sistema federativo.

Para De Carlo (2006) no contexto da revitalização do federalismo, os municípios acabam assumindo uma relevante função tanto na formulação quanto na execução das políticas, reforçando assim o processo de descentralização que se dá na tendência do aumento da eficiência do Estado e com a proximidade da realidade da demanda aos serviços.

A municipalização é forma de descentralização administrativa, de políticas identificadas como de redistribuição do poder (execução de projetos e programas) na execução no interior da administração pública (União, estado, município). Neste aspecto, a municipalização pode se apresentar, também, como uma forma de aumento de poder e responsabilidade decisória, o reflexo disso para o município está na responsabilidade para execução dessas políticas com autonomia para contemplação de demandas (BUARQUE, 2002).

Foi através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), com a realização de diferentes ações públicas voltada à realização dos objetivos, metas do governo e para sua adequação econômica do País à economia global, que diferentes programas como a emenda da reforma administrativa, as privatizações e descentralização das políticas sociais, de saúde e de educação foram realizadas (VISENTINI, 2006).

Com relação à reforma do aparelho do Estado, Visentini (2006) diz que ela propõe eliminar distorções que estariam afetando não apenas a administração pública, mas também influenciando a própria crise do Estado brasileiro. Nesta mesma linha, Tolbar (1991) fala da descentralização como estratégia adotada para a redução de gasto público em nome da “modernização” e insere o termo eficiência na descentralização da gestão dos serviços, com privatizações dos serviços, terceirização ou delegação de responsabilidades aos setores de mercado e a cobrança de taxas relativas à utilização dos serviços públicos.

A implementação de ações do neoliberalismo gera a emergência de um projeto de Estado mínimo, isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o que acontece através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil. A descentralização aparece como uma estratégia de modernização, uma evolução para manutenção do mercado mundial com a globalização.

Descentralização, para Rondinelli (2002, p. 2), é “*the transfer of authority and responsibility for public functions from the central government to subordinate or quasi-independent government organizations or the private sector*”. Este autor faz uma classificação da descentralização em três níveis: política, administrativa e econômica, todas com características diferentes entre si.

No mesmo sentido, de transferência de responsabilidade do governo central para os atores das instituições, o termo é utilizado por Tolbar (1991) e Buarque (2002). Assim a descentralização tem sido utilizada para expressar processos de redefinição de papéis entre as instâncias de governo e nem sempre reflete uma mudança relevante de responsabilidade e autonomia.

Para Buarque (2002), a “descentralização é concebida como a transferência de autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades especialmente menores”, entre as quais os municípios e as comunidades territoriais de menor amplitude e escala. A descentralização representa uma efetiva mudança de escala de poder, conferindo às unidades comunitárias e municipais capacidade de escolhas e definição sobre suas propriedades e diretrizes de ação e sobre a gestão de programas e projetos.

Gouvêa (2005) faz uma discussão do significado dos termos “descentralização política” e “desconcentração” ou “descompressão administrativa”. Ele afirma que descentralizar poderes é transferir atribuições de um nível a outro de governo. Segue dizendo que a diferença entre descentralização política e desconcentração administrativa está em que a primeira tem a transferência de poderes de um ente superior para outro inferior, ou seja, a autoridade para exercer determinada competência, sem que seja mantido nenhum nível de subordinação respalda pelo federalismo. A descentralização administrativa, por sua vez, significa uma ação administrativa interna da instituição com a transferência de certo tipo de poder de decisão aos seus agentes periféricos, um mecanismo voltado para uma melhor repartição de trabalhos entre o poder central a seus agentes de execução.

As diferentes formas de descentralização originam diferentes arranjos institucionais e de poder. O uso do termo descentralização adquire diversas interpretações. Segundo Tolbar (1991), o termo se adapta a diversas ocasiões ou discursos das áreas e conforme o seu empregador. Neste mesmo sentido, Gouvêa (2005) também problematiza o significado, atribuindo a popularização do termo ao seu uso tanto na administração como na política. Ele afirma que a descentralização envolve uma efetiva transferência de autoridade e finaliza dizendo que, seja como for, a descentralização no Brasil está relacionada com a retomada da autonomia municipal e, assim, a redemocratização.

A descentralização se baseia nos princípios da subsidiaridade, segundo os quais tudo que puder ser feito por uma entidade menor, como município ou instâncias locais, não deve ser feito por um ente maior como Estado ou União. Os princípios consideram que a sociedade local deve assumir uma função central de decisão e gestão num processo de descentralização do Estado para a comunidade. A descentralização deve ser realizada quando for com o intuito de melhorar a gestão pública, levar a resultados elevados e com custos reduzidos e contribuir para o desenvolvimento local da sociedade (FRANCO MONTORO, 1995, apud BUARQUE, 2002).

Assim, nesta linha participativa se estabeleceu modelos, propostos de gestão como por comitês de bacias hidrográficas, por áreas de proteção, por territórios de desenvolvimento, consórcio públicos entre outras. Para Theodoro (2005), a prática da gestão ambiental configura-se como uma importante forma de se estabelecer relações harmônicas da sociedade com o meio ambiente. Com o avanço do processo de descentralização fortaleceu-se os mecanismos e flexibilizou-se as práticas vigentes. Neste sentido, a gestão significa um instrumento, um meio para a participação de diferentes atores, saberes, usos de técnicas e instrumentos. De forma geral a gestão é a mediação de interesses e conflitos entre atores (comunidade, instituições e poder público) que tem suas ações sobre os meios físico-natural e construído, alterando qualidade do meio ambiente e distribuindo os custos e benefícios decorrentes de suas ações.

Atualmente as novas formas de gestão, através de consórcios públicos, os comitês de bacias hidrográficas estão inseridos nos processos de gestão nas diferentes áreas, direcionados pelo arcabouço legal e normas. Para Jacobi (2006), nas ações consorciadas a inovação para a gestão se faz através de um arranjo com

base jurídica (consórciamento) para criar a forma de gestão. Na lógica do consórciamento existem os ganhos de escala de produção, racionalização dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos, a modernização administrativa, o aumento da capacidade de cooperação e a realização de políticas regionalizadas, sem perda de sua autonomia. Representa uma forma ascendente na medida que possibilita a realização de ações regionais de interesses comuns. Pode-se afirmar que onde o consórcio é o facilitador da dinâmica rede, participa um conjunto de municípios que articulados somam positivamente na melhoria da qualidade de vida, representa um caminho importante para a resolução de problemas que frequentemente não são enfrentados em virtude de sua complexidade (JACOBI, 2006).

A construção da política pública se dá no âmbito de construção de um projeto político com iniciativa do governo e norteadas pelas demandas da sociedade para atendimento das necessidades da saúde, educação, assistência, meio ambiente etc. As formas atuais de política são influenciadas pelas mudanças de várias ordens no Estado, pelo surgimento e crescimento de novos atores, incrementando a dinâmica pública na sociedade que interferem em níveis de atuação antes vistos como área autônoma de governos (BERNARDO, 2001).

A autonomia municipal representa um significativo avanço na gestão ambiental (a competência para a gestão dos recursos naturais é comum para os entes). Os municípios são os entes competentes para legislar e implementar políticas sobre os assuntos de interesse local. O interesse local, termo utilizado pelo arcabouço legal, ainda é palco de controvérsias com relação à definição de impacto local. O local para a gestão é a área de autonomia do município, sua área de atuação. Entretanto, existe a dificuldade em como definir o impacto local sem realização de estudos específicos, pois este se dá sobre os recursos naturais que não são definidos por área de atuação governamental ou que não reconhecem os limites dos espaços políticos, inexistindo, portanto, um meio ambiente federal, estadual, distrital ou, ainda, municipal.

A atuação dos órgãos ambientais, federais, estaduais e municipais, todos têm competência comum (concorrente) para o meio ambiente, com a coordenação de um sistema (SISNAMA) para a gestão de recursos naturais. O Interesse em termo de princípio no âmbito de atuação da gestão comum, ele se dá do maior para o menor e ele é um direcionador para a definição da competência na

gestão. Com relação ao impacto local não se pode afirmar sua exclusividade a uma situação federal, estadual ou municipal, pois estas intâncias acabam estabelecendo uma negociação, em que os entes forçosamente entram em um atendimento para o exercício comum do poder de polícia ambiental.

4.1.2 Impacto local

O impacto se dá sobre os recursos naturais, na forma de impacto ambiental, que proporciona a mudança das propriedades físicas, químicas e biológicas dos recursos naturais (art. 1º da Resolução CONAMA 01/1986). Para a definição de impacto no meio ambiente é preciso construir uma matriz que leve em conta os recursos naturais (com sua dinâmica e características) e o tipo de atividades (seu poder degradador). Esta matriz leva em conta o porte do empreendimento para definir a sua área de influência de impacto. Definido a área de influência, se faz uma sobreposição sobre o território geográfico e sua avaliação com estudo em vários aspectos na área e da área, ou seja, fazer uma avaliação do impacto ambiental na área de influência. Assim a definição de impacto local acaba sendo uma tarefa que necessita de realização de estudos ambientais. Na realidade, a solução na gestão ambiental acaba sendo a repartição de atividades entre os entes, pois o impacto pode ser local (município), dependendo de seu porte sobre o território municipal ou se tornar regional ou interestadual, dependendo do potencial degradador da atividade a ser exercida sobre o meio ambiente e os naturais.

A Resolução CONAMA 237/1997, em seu artigo 6º estabelece que compete ao órgão municipal o licenciamento de empreendimentos e atividades causadoras de impactos ambientais locais e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado. Entretanto, a definição de impacto local para definição do órgão no licenciamento tem sido um assunto sobre o qual a academia e as instituições de governo, como o Ministério do Meio ambiente, não conseguiram chegar a um consenso.

Como contribuição, o Ministério do Meio ambiente apresentou uma proposta ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei Complementar que nele consta, além das determinações sobre repartição de competência, o entendimento

sobre impacto ambiental de âmbito local como “aquele que afete diretamente, no todo ou em parte, o território de um município sem ultrapassar o seu limite territorial” (BRASIL, 2006, p.3, grifo do autor).

Como exemplo de definição do impacto local, o estado do Rio Grande do Sul definiu através de lei estadual⁹, usando como pré-requisito o parâmetro geográfico como área de abrangência direta do impacto local.

No Pará, a pesquisa identificou que a definição de impacto local segue a mesma tendência de limitação geográfica, que a capacidade técnica e estrutural exerce um diferencial nesse processo para a gestão de seus recursos, onde o município passa a ter controle dos impactos locais para que não ultrapassem outras áreas territoriais.

Para a SEMA é considerado impacto local:

aquela atividade que impacta somente no território municipal, e ai se agente for levar está discussão a fundo agente vai ver que , como falei anteriormente, poucas atividades tem esse potencial de atingir apenas o território municipal¹⁰.

A prefeitura de Belém, por sua vez, assume o conceito de impacto local a partir da delimitação geográfica, ou seja, na área de atuação da gestão municipal e se passar da área geográfica, é automatico¹¹ que o impacto seja para o Estado.

A SEMA reconhece que existe controvérsias na definição de impacto ambiental local e que outros critérios devem ser analisados como o porte (abrangência) e o potencial (poder de impactar) da atividade ou empreendimento, neste caso.

[...] oficialmente [...] tem uma definição do impacto local, tem uma análise, mas não tem nada assim que diga que aquele determinado impacto seja local. Então definições em algumas legislações já existem. O problema [...] **é mensurar realmente se aquele impacto é estritamente local mesmo**¹² [...] (Grifo nosso).

⁹ Lei Estadual n.º 11.520/2000

¹⁰ Secretário Adjunto da SEMA - PA - Informação obtida por entrevista em jun/2010.

¹¹ Coordenador do Departamento de Licenciamento Ambiental da SEMMA, PA - Informação obtida por entrevista em jun de 2010.

¹² Coordenador de Licenciamento Ambiental da SEMA - PA - Informação obtida por entrevista em jun de 2010.

O IBAMA, por sua vez, tem o conceito não somente geográfico, mas sobretudo considera a natureza do impacto, ou seja, se ocorre de forma direta ou indireta. Para o representante do IBAMA os impactos diretos são:

[...] aqueles impactos de fácil mensuração, são aquelas coisas que acontecem dentro de um espaço que é definido de acordo com o empreendimento [...] posso dizer que vai impactar uma área diretamente [...] que estão acontecendo na área mais próxima do empreendimento¹³.

A Secretaria de Projetos Estratégicos do Governo do Pará, atualmente responsável por projetos estruturantes, com significado impacto ambiental em Belém, possui um uso mais flexível do significado que deve estar vinculado ao empreendimento que causará o impacto ambiental local.

[...] o grande problema continua sendo que não dá para trabalharmos com a visão a priori, pois que a cada empreendimento tem a sua lógica de impacto local, ou do que é impacto regional. **Não dá para nós definirmos a priori o que é um impacto local sem definir que tipo de empreendimento estou falando.** Então, não existe uma regra única sobre o impacto local e esse me parece ser a grande dificuldade a complexidade da questão ambiental, **não posso dizer esse aqui é um um pacto local se não definirmos qual o tipo de atividade [...]** e no segundo aspecto que vale resaltar é que temos que definir com mais clareza, não só o que são impactos locais no primeiro momento, mas se eles são impactos que o seu processo mitigatório fica circunscrito a esfera municipal ou micro regional ou seja esse é seu conceito macro. O grande dilema nosso é que **nós temos que definir não só o que é impacto local, mais do que isso, que instrumentos são necessários para este tipo de impacto,** por exemplo, aonde cabe um processo de controle ambiental, aonde cabe um estudo de impacto, ou seja, me parece ser importante definir, além da definição de impacto, nós temos que avançar para definir que tipo de instrumentos são necessários para o licenciamento, por que nada adiantaria definir o que é impacto regional de grandes proporções e fazer o controle ambiental, nada adianta exigir no impacto local um estudo ambiental... **Bom o impacto local é isso acho que nós temos que ter capacidade para a definição de que efetivamente são impactos dentro da esfera micro regional ou municipal, geográfica,** entretanto essa questão ela tem que tá lá...é um processo ele tem que tá vinculado impacto local e empreendimento, **não existe uma visão única, só de impacto local nos temos que ver que tipo de empreendimento que faz essa matriz entre atividade e território e a partir dessa matriz agente conseguir definir o que são impactos locais** e muitas das vezes tem uma atividade dentro de um tipo de atividade que ela tem um raio de abrangência muito maior do que o especificamente outra . Então nós temos prestigiar a fazer esse

¹³ Analista ambiental do IBAMA-PA - Informação obtida por entrevista em jun de 2010.

cruzamento entre tipo de atividade e tipo de impacto, agora de modo geral eu acredito que a grande diferença aí é de **constituirmos instrumentos de planejamento, que seria os processos de zoneamentos seja eles urbanos seja eles rurais, esse instrumento, digamos, garante uma definição clara das atividades**. A grande situação de ver só assim segmentado o que é impacto local o que é impacto regional é verificar se aquele tipo de atividade estava prevista nos planejamentos de zoneamento urbanos ou zoneamentos rurais¹⁴. (Grifo nosso)

A definição recente de impacto local no Estado veio através da Lei 7.389, de 31 de março de 2010, que define as atividades de impacto ambiental local e as suas tipologias no estado do Pará no artigo 1^o e parágrafo único do artigo 2^o. A lei ainda faz referência a implementação de ações de educação ambiental pelos responsáveis de atividades/emprendimentos.

Parágrafo Único. A tipologia das atividades de **impacto local** prevista nesta Lei abrange as atividades/emprendimentos definidos no anexo I, seu **porte e potencial poluidor/degradador**. Com a magnitude dos impactos ambientais e não ou da titularidade dos bens afetados. (Grifo nosso)

Ao relacionar os pontos que são comuns para os diferentes órgãos que desenvolvem o licenciamento ambiental, depois aqueles pontos que são o diferencial sobre a questão de impacto local, identifica-se que tem-se órgãos com uma visão integrada do impacto local, que considera o seu efeito acumulativo que pode gerar uma outra configuração no uso do território. Outros estão em outro nível de interpretação em que os impactos locais ainda representam uma descoberta para a sua gestão.

Ao analisar o ponto de vista dos diferentes atores, que atuam na gestão ambiental em diferentes instituições, pode-se dizer que o conceito de local no processo de licenciamento, está vinculado ao aspecto geográfico, ou seja, no território municipal ou “micro regional”, termo utilizado pelo gestor da SEPE. De fato, este de critério não podia ser diferente, pois o município é a área onde estabelece a sua gestão de governo. Ainda para o representante da SEPE, é importante também se analisar o efeito acumulativo das atividades sobre o território, visualizando como

¹⁴ Secretário da SEPE, PA - Informação obtida por entrevista /em jun/2010.

o território está sendo impactado pelo efeito acumulado de mesma ou diferentes atividades para, a partir daí, poder criar instrumentos e formas de gestão para essas áreas.

A SEMA identifica o impacto local a partir da análise de um único objeto, seu potencial e sua abrangência sobre a área de influência para definir sobre o impacto no território. Por outro lado, a SEPE sugere que se faça uma matriz entre as atividades e território com enfoque integrado, pelas várias atividades existentes nos mesmos espaço que ocupam, para visualizar o porte e potencial dessas atividades no território¹⁵, para a determinação do impacto e dos instrumentos necessários para ações de apoio a gestão desses impactos.

Para a SEMMA o impacto local “é aquele em que o município tem a capacidade estrutural e técnica instalada para atender o grau de complexidade que atividade ou empreendimento exige¹⁶”, ou seja, é a relação entre atividade e capacidade profissional que o gestor tem para assumir os riscos de uma provável situação de acidente que possa ocorrer com o objeto licenciado.

4.1.3 Competência para licenciar

Com relação à competência, Leme (apud FARIAS, 2007) argumenta que somente a Constituição Federal pode estabelecer direitos e deveres a seus entes e que nenhum tipo de competência pode ser atribuído por lei infraconstitucional, a não ser que já tenha sido prevista pela própria Constituição.

O art. 23, VI e VII, da Constituição estabelece a competência comum para União, estados e municípios para a proteção do meio ambiente. Esta competência comum em meio ambiente tem resultado em frequentes conflitos (negativos e positivos). Por exemplo, têm-se conflitos negativos que são aqueles relacionados a

¹⁵ DINIZ; LEMOS (2005), Entendemos por território o espaço econômico socialmente construído, dotado não apenas dos recursos naturais de sua geografia física, mas também da história constituída pelos homens que nele habitam, através de convenções de valores e regras, de arranjos institucionais que lhes dão expressão e formas sociais de organização da produção.

PEIXOTO (2009, p.178), Sendo o território a melhor unidade que aproxima as pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

¹⁶ Secretário adjunto da SEMA-PA - Informação obtida por entrevista em jun. de 2010.

omissões dos entes, a paralisação de atividades e oneração do projeto. Tem-se como conflitos positivos aqueles que criam a sobreposição de atuação administrativa dos diferentes níveis da federação onde o local passa a ser disputado e se beneficia com a ação de diferentes entes simultaneamente. No entanto, Beltrão (2009) observa que a duplicidade ou triplicidade que ocorrem, muitas vezes, no processo de licenciamento ambiental para o mesmo empreendimento ou atividade gera, por óbvio, um grave entrave burocrático para o país.

De fato, a base jurídica para o licenciamento ambiental é conflitante no que se refere à determinação de competência, fazendo com que mesmo o judiciário, ao se pronunciar, sinta dificuldades para fazer suas determinações. Para Trennepohl (2008) a falta da lei complementar, referente ao art. 23 da Constituição para a definição de competência para licenciamento ambiental, faz com que diversas correntes doutrinárias se manifestem na tentativa de estabelecer critérios para a definição de autoridade para executar a ação, já que as próprias normas são conflituosas e adotam diversos critérios para a definição de competência do território como: localização do empreendimento ou da atividade, abrangência do seu impacto ou potencial impactante, e a Resolução nº 237/97-CONAMA que utiliza vários critérios ao mesmo tempo. Farias (2007) complementa que a repartição de competência entre os entes federativos segue o critério da predominância do interesse. O interesse nacional prevalece sobre o regional e este sobre o local, como estabelece o princípio geral de repartição de competência.

Em situações concretas, para definição da esfera responsável para o licenciamento ambiental, o Parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004 da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente concluiu que o fundamento para a repartição da competência, para o licenciamento ambiental, é o impacto ambiental do empreendimento. Segundo este parecer, não é relevante para essa repartição se o bem é de domínio da União, dos estados ou dos municípios. Ainda para o parecer, o que se deve considerar é a predominância do interesse, com base no alcance dos impactos ambientais diretos (e não indiretos) da atividade.

A competência dos municípios e dos entes que constituem o Estado federativo vem da Constituição Federal de 1988. Para Gouvêa (2005), a República Federativa do Brasil, é constituída por instituições com diferentes graus de responsabilidade e hierarquias sobrepostas. O município nesta estrutura está dotado, até certo ponto, de autonomia administrativa, política e financeiro-tributária.

A Constituição dispõe dois tipos de competência: i) a competência administrativa que cabe ao poder executivo, atuar com base no poder de polícia; ii) competência legislativa, refere-se a capacidade de legislar a respeito dos temas de interesse da coletividade (FARIAS, 2007).

Para Farias (2007), a competência administrativa, em matéria ambiental, pode ser subdividida em competência administrativa exclusiva e comum. A exclusiva limita-se à instituição do sistema nacional, que o autor sugere, não existe uma relação direta desse tipo de competência com o licenciamento ambiental. Quanto à competência comum, esta diz respeito aos entes da federação. Nesta se situa as condições para ação administrativa do licenciamento, ou seja, o embasamento da competência administrativa comum em matéria ambiental decorre da Constituição e do caput do art. 225.

Ainda segundo Farias (2007), a competência administrativa ou comum em matéria ambiental pode ser ainda dividida em competência administrativa fiscalizatória e licenciatória. O autor apresenta a diferença entre as duas, feita considerando que todos os entes sejam competentes para realizar a fiscalização, tomar providências em relação à proteção do meio ambiente, mas também existe uma aceitação que nem todos (ao mesmo tempo) estão habilitados a realizar o licenciamento ambiental.

A legislação ambiental é de fundamental importância para tratar os conflitos, mas ela não deve ser fonte geradora para tal. A questão da lei que regulamenta o art. 23 da Constituição é necessária quando o assunto for a definição de competências dos entes, com critérios claros para a definição do ente responsável pelo processo de licenciamento.

Para Trennepohl (2008), a falta da Lei que regulamenta o art.23 da Constituição para definição de competências para licenciamento ambiental deve ser estabelecida a partir da prevalência do interesse, sendo que o interesse nacional se sobrepõe ao interesse do estado e este sobre o interesse do Município. Beltrão (2009) também confirma que os entes seguem o princípio da predominância do interesse para a divisão de competência.

Farias (2007) se reporta à Constituição para afirmar que o Brasil adotou o federalismo como modelo que prevê a descentralização do poder em vários centros autônomos coordenados por um poder central. O federalismo tem como peculiaridade a inclusão dos municípios como membros e, no âmago do conceito de

federalismo, está a repartição de competências entre os entes federados. Assim, repartição de competência entre os entes deve seguir o critério de predominância do interesse.

A Lei da Política Nacional de Meio Ambiente determina que a competência para o licenciamento está alocada apenas aos entes estado e do governo federal. Todavia, o aumento de pressões ambientais sobre os gestores locais fazem com que estes aos poucos sejam atuantes. Apesar da lei da PNMA não reconhecer o município como competente para realizar o licenciamento ambiental, com a Constituição Federal de 1988, a relação da competência entre os entes foi atualizada, gerando uma reordenação na estrutura de gestão. Sendo assim, a Resolução nº 237/1997, na verdade, se adiantou no processo de modernização da gestão ambiental, o que deu origem a uma série de conflitos entre os entes federados na ação no processo de licenciamento ambiental. A repartição da competência comum para a ação de proteção do meio ambiente é fundamental, uma vez que se entenda a importância da participação do município no processo de gestão dos recursos naturais e assim no sistema de gestão para o fortalecimento do SISNAMA.

4.2 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL VOLTADA PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Antes de 1988, o meio Ambiente era tratado somente por leis, sem respaldo constitucional. Com a constituição promulgada naquele ano, a questão ambiental passa a ser destacada. Verifica-se que a questão ambiental permeia todo o texto da carta e conceitua (tratou) o meio ambiente como bem de uso comum do povo, isso impõe ao poder (federal, estadual e municipal) a necessidade de defender o meio ambiente através da gestão dos recursos naturais. Preocupa-se com o fato de que a atual geração utilize os recursos naturais de forma racional, com fins de utilização pelas gerações futuras, sendo este o conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), criado pelas Nações Unidas. Este conceito direciona a política ambiental no Brasil para a defesa do meio ambiente e patrimônio genético.

Pode-se destacar a regularização dos estudos ambientais, o zoneamento ambiental, tendo como princípio norteador a precaução e a prevenção.

Apesar da Lei da Política Ambiental ser anterior à Constituição, ela só tomou força após a promulgação da Constituição. A sua base legal para gestão se fortaleceu através de vários capítulos e sessões dispostos na saúde, agricultura e produção. O Meio Ambiente foi tratado no art. 225, o qual prevê o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental, que dispõem sobre a exigência pelo poder público para a realização de estudos ambientais para empreendimentos e atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

A metodologia de avaliação ambiental surgiu com a NEPA, a qual foi o primeiro documento legal a estabelecer ligações entre o processo de tomada de decisão e preocupações com a manutenção da qualidade ambiental, através da realização de estudos de avaliação ambiental. Entre seus objetivos, está o de promover esforços para prevenir ou eliminar danos ao ambiente e a biosfera. A avaliação ambiental passa a ser adotada em outros países e se torna o princípio 17 da Declaração da Eco-92. Entre os países que adotaram entre 1973 e 1974 estão Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Alemanha e Irlanda. A partir 1985 a União Européia adota a Diretiva 85/337/EEC sobre a Avaliação dos efeitos de certos projetos ao meio Ambiente (GBERSEL, 2007).

O licenciamento ambiental surge no Brasil, na década de 1970. Miranda L. (2002) diz que o primeiro estudo de impacto ambiental foi no litoral da Bahia em 1975 e um regulamento pioneiro para o uso do EIA no Brasil se deu no Rio de Janeiro em 1977.

A história indica que o Rio de Janeiro foi o precursor na regulamentação voltada para o licenciamento ambiental, por meio de decreto em 1975. Neste mesmo ano, a união cria o Decreto Federal nº 1413, de 14 de agosto (ainda em vigor), que foi o primeiro texto legal a orientar aos estados e municípios à criação de sistemas de licenciamento, definindo a localização e o funcionamento de indústrias com forte potencial de degradação ambiental. Nele, a União se reserva para incumbência de licenciar projetos de interesse do desenvolvimento e da segurança nacional. Em seguida, São Paulo, em 1976, estabelece a instalação ou ampliação e operação da fonte de poluição eleitas na lei, que ficam sujeitas ao órgão Estadual de controle a poluição (OLIVEIRA, 2005, apud FARIAS, 2007). O licenciamento no Brasil passa a

existir na norma jurídica a partir da PNMA/1981, com a Resolução nº 001/86 do CONAMA, a qual estabelece que às atividades que causem impacto ambiental dependerá da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental com seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental, que passa a ser obrigatório. Da mesma forma, passa a ser obrigatória a submissão desses estudos a unidade estadual competente. A resolução também traz uma lista de atividades e empreendimento anexa (GBERSEL, 2007).

Fazendo uma análise sobre os termos “dano” e “impacto ambiental”, na perspectiva da contabilidade, Carvalho Gardênia (2007) diz que dano e impacto ambiental têm o mesmo sentido. Todavia a doutrina refere-se com mais incidência ao dano, enquanto a legislação trata o termo mais como impacto ambiental. O termo está definido no art. 1º da Resolução CONAMA 01/1986, como:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - A saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - As atividades sociais e econômicas;

III - A biota;

IV - As condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - A qualidade dos recursos ambientais.

Pode-se afirmar que na Resolução 01/1986 o termo é bastante amplo e completo, abrangendo “qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio causado pela ação humana”. Fazendo uma consideração sobre o conceito de impacto ambiental, Carvalho Gardênia (2007) argumenta que este conceito tem ligação direta com a exigência de estudo ambiental, com a apresentação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, conforme estabelecido no art. 225 inc. IV da Constituição Federal e do Relatório de Impacto Ambiental.

A Lei da PNMA foi um avanço para a época, ela nasceu democrática num momento autoritário, trouxe um novo modelo de gestão, embora não tenha sido assimilada e efetivada de forma imediata, o governo compartilha com a sociedade as decisões com relação à gestão ambiental. Com a sua implantação, a política

ambiental e seus instrumentos foram sendo alterados, complementados e assim aperfeiçoados em função da sociedade e com a abertura democrática que o país sofreu (CARVALHO, J, 2008). Quando se faz um resgate histórico da base legal do País e se cruza com o momento social, se percebe o processo de mudança social, econômica, cultural, político e ambiental na formulação da política ambiental.

O licenciamento, a compensação ambiental e as multas ambientais são importantes instrumentos de regulação norteados pelo princípio da prevenção. A realização de Estudo Ambiental avalia a interferência do homem no meio ambiente com a Resolução nº 237, o CONAMA realiza uma revisão dos procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental. Esta resolução organizou o procedimento do licenciamento entre outras ações, mas se conflitou com a Constituição quando estabelece a repartição de competência entre os entes federados, na tentativa de suprir a lei que regulamenta o art. 23 da Constituição Federal (FARIAS, 2007).

A resolução CONAMA 237/97 é um dos instrumentos que orienta o processo de Licenciamento Ambiental de atividades em potencial ou efetivamente causadoras de danos ao meio ambiente. Além de definir licenciamento ambiental, também faz a definição de licença ambiental, estudos ambientais e impacto ambiental. Esta resolução organizou oficialmente o processo de licenciamento, o que para Rios e Araújo (2005) tem sido uma ação prudente como forma de evitar que a cada atividade tenha que ter procedimentos e leis específicas.

O licenciamento ambiental é um processo pelo qual o órgão ambiental (federal, estadual e municipal) trata administrativamente o pedido de licença, um instrumento que permite o órgão público intervir previamente nas obras e atividades desde a sua localização, instalação até a operação e as suas possíveis modificações, junto com outros instrumentos da gestão (monitoramento e fiscalização). Estão sujeito ao licenciamento, as atividades que causarem impactos com o seu ato. Sendo o conceito de impacto ambiental a chave para a determinação do licenciamento, as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental são aquelas consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, atividades utilizadoras de recursos naturais ou que são capazes de causar degradação ambiental (FARIAS, 2007).

A licença é uma autorização emitida pelo órgão público competente. Ela é uma concessão obtida pelo empreendedor que resguarda o direito coletivo com

precaução. A Resolução nº 237/1997 rege que o processo para obtenção da licença é composta por três fases que resultam em tipos de licenças, sendo:

- i) a licença prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- ii) a licença de instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo de sua implementação;
- iii) a licença de operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a operação (BRASIL, 2007).

Outras leis vêm se somando ao arcabouço legal brasileiro voltado para a gestão dos recursos naturais. Nesta direção, a Lei nº 9.985, de 18/07/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), na qual a compensação ambiental se tornou obrigatória para empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental. Na prática, a lei determina que o empreendedor que cause impacto deve apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, o Decreto Federal nº 4.340, de 22/08/2002, e aprovado pelo CONAMA, o qual regulamentou vários artigos da Lei, entre eles o artigo específico sobre compensação ambiental.

A identificação de impactos, de indicadores de possíveis impactos, em virtude da implantação de determinado projeto, a ponderação dos indicadores no contexto global do projeto, definem as medidas a serem adotadas para a mitigação e ou compensação dos impactos. A análise dos impactos e a definição das medidas têm como norte os princípios da prevenção e precaução para tomada de decisão. As medidas mitigatórias são direcionamentos com objetivo de diminuir ou de evitar um determinado impacto ambiental negativo ou para aumentar o impacto positivo. As medidas compensatórias são aquelas impossíveis de serem evitadas e, então, se

tem a compensação ambiental que não pode ser inferior a 0,50% do valor total do projeto (FARIAS, 2007).

A Lei de Crimes Ambientais se integra ao arcabouço legal pelo dispositivo que incorre a pena para os empreendedores que estabelecem obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes ou mesmo contrariando as normas.

A Lei de Florestas Públicas também se soma ao arcabouço legal. Esta lei rege que a exploração de florestas dependerá de prévio licenciamento, sendo os órgãos ambientais estaduais os responsáveis por emissões de licença, entretanto é de responsabilidade do IBAMA quando se tratar de:

- florestas públicas de domínio da União;
- de unidades de conservação criadas pela União;
- da Exploração e formações sucessoras que envolvam manejo ou supressão de espécies enquadradas no anexo II da convenção sobre o Comércio Internacional das espécies da Flora e da Fauna Selvagens em perigo de extinção – CITES, que foi promulgado pelo decreto legislativo 54/75;
- a exploração de florestas e formações sucessoras que envolvam manejo ou supressão de florestas e formação sucessoras em imóveis rurais que abrangem dois ou mais estados;
- a supressão de florestas e outras formas de vegetação nativa em área maior que: dois mil hectares em imóveis rurais localizados na Amazônia legal; mil hectares em imóveis rurais localizados nas demais regiões do País;
- a supressão de florestas e formação sucessoras em obras ou atividades potencialmente poluidoras licenciadas pelo IBAMA;
- manejo florestal em área superior a cinquenta mil hectares (BRASIL, 2007).

A Lei de Crimes Ambientais nº 9605/1998, por sua vez, estabelece penalidades, como detenção e multa, às pessoas físicas e jurídicas que deixarem de cumprir o dever legal ou que venha a ter conduta abusiva em relação ao meio ambiente. Os instrumentos dão base legal para o processo de licenciamento e para a ação do licenciamento, monitoramento e fiscalização em face do disciplinamento e conservação dos objetivos da política ambiental, criados por meio de leis e regulamentos com objetivo de ordenar e dar diretrizes para a gestão. Soma-se a este arcabouço, o Plano Diretor que se propõe a ordenar o território. Trata-se de um

dos instrumentos que o gestor deve consultar para expedir a licença ambiental. O despertar da sociedade para a questão ambiental, onde o consumo acelerado atrelado ao descaso com meio ambiente, impôs mudanças nos modelos de produção e consumo, a participação social como novo instrumento de controle social de gestão ambiental. Criam-se os conselhos gestores que indicam uma gestão compartilhada entre o estado e a sociedade civil para a tomada de decisão. Neste aspecto sem adentrar no mérito da participação social, o licenciamento ambiental se estabelece como um instrumento de participação social.

No Pará, a legislação para o licenciamento, além daquelas de âmbito federal que orientam para o processo de licenciamento, o estado também criou a sua jurisdição. Cita-se a Resolução nº 79, de julho de 2009, do COEMA, e da Lei Ambiental Estadual nº 7389, de 31 de março de 2010, que são instrumentos que se completam entre si. A resolução trata da gestão ambiental compartilhada para o fortalecimento da gestão, dá as diretrizes para o município se habilitar a realização do licenciamento ambiental. A lei ambiental estabelece uma lista de atividades consideradas de impacto local e enfatiza a necessidade de realizar a análise, segundo as tipologias das atividades, para serem consideradas local, o que é de fundamental importância para a eficácia do processo de gestão integrada. Assim como o estado, os municípios também criam as suas legislações para a realização da gestão dos recursos naturais em âmbito municipal.

A SEMA para realizar a gestão compartilhada, aplica esses instrumentos para orientar o processo de habilitação. Num processo de descentralização, segundo o conceito empregado por Govêa (2005), há transferência de atribuições de um nível a outro de governo. Nesta transferência os municípios assumem o licenciamento de atividades listadas de impacto local em anexo à lei. Neste mesmo sentido de transferência de poder, Franco Montoro (1995 apud BUARQUE, 2002) diz que a descentralização se baseia nos princípios da subsidiaridade. Estes princípios estabelecem que tudo que puder ser feito por uma entidade menor, como município ou instâncias locais, não deve ser feito por um ente maior como estado ou União.

Da Resolução nº 79 do COEMA são extraídos os art. 2º e 3º que descrevem as exigências para os municípios serem contemplados e se habilitarem. Entre as exigências, têm-se a implantação do fundo municipal, a constituição do conselho (como também seu funcionamento) e a composição de um quadro funcional com profissionais habilitados para a realização do licenciamento.

Acrescenta-se às exigências a elaboração de um plano diretor de desenvolvimento urbano e de um plano ambiental que deve ser aprovado pelo Conselho.

4.2.1 Procedimento do licenciamento ambiental

O processo de licenciamento ambiental, pelo qual os empreendimentos e atividades com efetivo e potencial poluidor devem submeter-se ao procedimento administrativo para obtenção das licenças: prévia, de Instalação e operação para assim obter a Licença Ambiental. A licença pode ser emitida pelos órgãos: federal (IBAMA), estaduais e do Distrito Federal e os órgãos municipais de meio ambiente.

Este procedimento administrativo aplica a base legal para o Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e atividades que serão licenciados e estes só podem ser licenciados por um único nível de competência. As licenças ambientais poderão ser expedidas isoladas ou sucessivamente, conforme as características e fase do empreendimento ou atividade (BRASIL, 2007).

No procedimento, o empreendimento ou atividade será avaliado por sua viabilidade e compatibilidade, ou seja, no que se propõe em relação aos aspectos socioambientais, alternativas tecnológicas e localização, considerando-se os impactos positivos e negativos, assim como também os mitigáveis e não mitigáveis decorrentes da implantação do projeto (PROGRAMA NACIONAL..., 2009).

Segundo a Resolução nº 237/1997, no art. 9º, o CONAMA definirá, quando necessário, licenças ambientais específicas, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento. O procedimento de licenciamento ambiental, segundo a resolução, deverá ter as etapas:

- I - Definição pelo órgão ambiental competente, 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, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade;

- III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA , dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;
- IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, 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;
- VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios;
- VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico;
- VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

O processo se constitui por etapas (licença prévia, licença de instalação e licença de operação) que orientam a ação do gestor em fazer o passo a passo do processo, conforme a fase em que o processo do pedido se encontra. No processo de licenciamento ambiental se realiza os estudos ambientais e a apresentação de documentação necessária para a ação e o cumprimento dos prazos do processo administrativo. As fases fazem da parte de um único processo administrativo para obtenção da licença ambiental (FARIAS, 2007).

Na primeira fase, para a obtenção da licença prévia (LP), corresponde a aprovação da localização, a concepção da atividade e o atesto de viabilidade ambiental em que se estabelecem condicionantes para a serem atendidos na fase da sua implantação. Oliveira (apud FARIAS, 2007) destaca que a primeira fase é aquela em que se realiza o estudo prévio para avaliação do projeto (avaliação das consequências da implantação e da operação do empreendimento). Farias (2007) destaca a realização de audiências públicas e sugere que esta fase seja de maior importância dentro do processo.

No início deste processo se estabelece, muitas vezes, os conflitos e superposições que, por vezes, acabam sendo resolvidos no litígio ou sendo acordados entre os entes. Observa-se que existem situações em que os questionamentos sobre o ente licenciador do processo ocorrem com o processo em

fase final. É recorrente um ente se sentir responsável pelo processo e buscar na justiça seu reconhecimento. Neste caso, se tem o embargo de obras, no caso de construção. Trennepohl (2008) entende que este embaraço processual tem caráter político e/ou econômico, este último com objetivo de captação de investimentos e empreendimentos que passam se resultar em emprego e renda para o ente, em geral para o município embargado. Estes conflitos entre entes, gerados pela disputa econômica, onde os entes disputam para atrair investimentos são, também, enfatizados por Pereira F. (2010) na guerra fiscal.

As atividades da fase anterior se interligam à seguinte fase, a licença de instalação (LI) representada pela elaboração do projeto executivo (detalhamento) que mostra a compatibilização da instalação do empreendimento com a proteção ambiental e o uso de medidas técnicas adequadas. Nesta fase, se obtém a licença de instalação que contém as especificações legais e técnicas e se autoriza a implantação da atividade. A partir desta licença, não se pode fazer alterações sem comunicar o órgão licenciador.

A terceira fase, definida como a fase de operação (LO), autoriza o empreendedor a operar, todavia depois de verificar o cumprimento dos requisitos das fases anteriores que envolvem medidas de controle ambiental e de condições para a operação. É a última fase do processo de licenciamento. Depois desta fase o empreendimento passa a ser monitorado e fiscalizado pelos gestores dos órgãos públicos (federal, estadual e municipal) que, de forma concorrente, podem e devem realizar.

Com relação à distribuição de competências no processo de licenciamento existem dúvidas. Neste sentido, existe um projeto de lei complementar que fixa as normas de cooperação e a competência comum prevista pelo art.23, II, VI e VII, da Constituição Federal (PLP388/2997), em que, basicamente, são transcritos os critérios já estabelecidos pela Resolução nº 237 do CONAMA (BELTRÃO, 2009). Para Trennepohl (2008), no licenciamento os conflitos se dão pela indefinição do ente federado causado pela falta de lei de ordenamento de competências. A falta da lei complementar referente ao art. 23 da Constituição, para a definição de competência para licenciamento ambiental, faz com que diversas correntes doutrinárias se manifestem. Assim, na tentativa de estabelecer critérios para a definição de autoridade, para executar a ação, já que as próprias normas são conflituosas e adotam diversos critérios para a definição de competência.

4.2.2 Reflexões sobre os conflitos para o licenciamento ambiental no Pará

A realidade da gestão no Estado do Pará apresenta sobreposição dos instrumentos de gestão pública, em questões relacionadas à atuação administrativa, por diferentes gestores no processo de licenciamento ambiental. Na gestão acontecem os conflitos entre entes, que são de diversas ordens como econômico, político, cultural, social entre outros.

A prática de gestão ambiental configura-se como uma forma de se estabelecer um relacionamento entre sociedade e meio ambiente, ela representa um meio para a mediação de interesses e conflitos entre diversos atores que agem sobre o meio ambiente (THEODORO, 2005).

O conflito, em termo geral, pode ser definido como todo desacordo sobre certo ponto. Birnbaum (1995), ao fazer uma discussão entre os diversos conceitos, diz que nas mais diversas abordagens sociais como na teoria sociológica o conceito de conflito ocupa quase sempre um lugar essencial. Através do conceito de conflito a questão que se coloca é tanto de natureza do sistema como da própria sociologia, pois procura explicar, ao mesmo tempo, a lógica do sistema social e a lógica de sua história. Para Birnbaum (1995), o poder é o verdadeiro risco da confrontação particular, pois este se articula para enfrentar o adversário externo no seio da sociedade, o que pode levar a uma crise ou revolução. Os autores desse processo não têm apenas interesses distintos quando se encontram em conflito, mas sentimentos, percepções. O seu objeto de disputa pode ser material ou simbólico, divisível, ou seja, pode variar de natureza, mas são sempre bens escassos, ou visto como tais.

Nesta pesquisa, os conflitos foram analisados com relação aos conflitos no processo de licenciamento ambiental originados pela indefinição da unidade licenciadora. Os gestores envolvidos nos processos dos projetos PROMABEN e Avenida Independência tiveram o seguinte posicionamento sobre a origem dos conflitos no licenciamento ambiental.

[...] a indefinição da unidade licenciadora ocasiona o sombreamento na legislação e com o avanço dos marcos regulatórios essas questões ficam mais claras, isso pro sistema tem avançado muito, a resoluções dos

conselhos, definição de competência isso tem dirimido no processo os possíveis conflitos entre entes a medida que você definiu claro¹⁷.

[...] fundamentalmente nos grandes empreendimentos [...] que são esses grandes empreendimentos é que geram os bens que a sociedade consome. E que hoje está mais controlado, exigindo muito mais cuidado do que se exigia no passado. Mas impacto é o mesmo, a maneira de mitigar e fazer esse impacto pode ser atenuado etc.¹⁸.

Com o termo de cooperação [...] técnica para a descentralização e compartilhamento da gestão, nele tem todas as atividades que o município pode licenciar. E que são mais de 177, 180 atividades listadas em um anexo¹⁹.

Para técnicos da SEMA, com relação à indefinição da instituição licenciadora, esta ocorre quando o município está interessado na possibilidade de ter ou aumentar arrecadação (interesse econômico), busca realizar ações que não tem competência, como são os casos que estão ocorrendo a partir dos convênios realizados atualmente com o estado no processo de descentralização.

É até hoje mesmo com alguns municípios que firmaram convênios, existe certos conflitos em relação à competência para licenciar determinadas atividades, mas, via de regra, os municípios que estão se habilitando a licenciar, eles não vêem muito a questão ambiental, mas a arrecadação de taxas do que vai gerar licenciar aqueles empreendimentos, é notório que eles não atendem a estrutura da questão mínima que na atende muitas vezes a resolução CONAMA 237²⁰.

A pesquisa mostra que os Conflitos são vistos como parte de um processo de amadurecimento dos entes, um processo de construção em que aos poucos os gestores vão se especializando e melhorando a sua atuação. Neste sentido, o Secretário da SEPE e o representante do COEMA entendem que a situação que gera a indefinição da instituição licenciadora aos poucos está mudando, pois com o avanço do processo de licenciamento, os entes passam a

¹⁷ Representante da SEPE-PA - Informação obtida por entrevista em jun de 2010.

¹⁸ Representante do Conselho Estadual de Meio Ambiente - PA - Informação obtida por entrevista em jun. de 2010.

¹⁹ Secretário Adjunto da SEMA-PA - Informação obtida por entrevista /em jun/2010.

²⁰ Técnico da SEMA-PA - Informação obtida por entrevista /em jun/2010.

conhecê-lo melhor e a definir seus espaços. Entretanto, para o técnico da SEMA, os conflitos que ocorrem entre os entes estão voltados mais para os interesses econômicos, ou seja, os recursos que podem ser arrecadados com taxas e o funcionamento de empreendimentos.

A literatura mostra que na gestão ambiental, os conflitos são gerados por interesses divergentes dos diferentes entes, são resultantes da sobreposição de ações normalmente ocorrente na implementação do modelo de gestão por sistemas. Os conflitos gerados podem ser de ordem vertical que incluem os entes federados das três esferas de governo, quanto de ordem horizontal, entre governos da mesma esfera de poder. Todavia, outros conflitos também foram identificados na execução dos projetos analisados nesta pesquisa, conflitos esses, que são examinados no próximo capítulo desta dissertação.

O técnico da SEMA, ao exemplificar uma situação de conflito, cita o conflito entre entes na definição de impacto local. Toma-se como exemplo o município de Barcarena em que o conflito se dá pela definição de impacto local. Por exemplo, Barcarena, por entender que é autônomo, realiza o licenciamento do que interpreta como de impacto local. No município, entre os impactos locais estão às empresas ALBRAS e ALUNORTE e o porto da CPD. Por questões de boa vizinhança com o sistema estadual, os empreendimentos realizaram dois licenciamentos, um com o estado e outro com o Município. O entendimento dos técnicos da prefeitura, comentado pelo representante da SEMA, é de que quem faz a gestão ambiental local funcionar é a prefeitura municipal, e para as empresas fica complicado entrar em conflito com o gestor local, pois os empreendimentos, além do licenciamento ambiental, precisam do alvará. Percebe-se, por questão de conveniências, que ocorre neste caso o duplo licenciamento ambiental, ainda que a Resolução CONAMA nº 237 defina que o licenciamento ambiental, este deve ser feito somente por um ente da federação.

Todavia, a pesquisa de campo identificou que situações de conflitos geradas por empreendimentos privados são mais fáceis de encontrar soluções em função da facilidade de fazer sua mensuração.

[...] por que os empreendimento privados normalmente são empreendimentos de porte cujo o impacto são impactos facilmente mensuráveis, há uma usina de produção de cimento, uma fábrica de tecido,

um frigorífico, é fácil você definir impactos e competências, mas nas obras públicas por exemplo as vezes essas situações como estradas, portos e trapiches²¹ [e outros ...].

Ao realizar análise sobre a área de pesquisa (projeto PROMABEN e Avenida Independência), em torno dos conflitos entre entes no processo de licenciamento ambiental, foi possível encontrar, além do conflito delimitado pela pesquisa, outros conflitos, sendo: um envolvendo governo e comunidade; e o outro entre empresa executora do projeto e a empresa prestadora de serviços básicos na área. No primeiro caso, o conflito foi estabelecido pela questão de que a comunidade específica de um determinado conjunto habitacional se sentiu prejudicada pela ação do projeto da avenida independência, onde os impactos do projeto se darão principalmente pelo grande tráfego de veículos e outros inconvenientes trazidos pela futura avenida. A busca de solução buscada pelo governo (coordenador do projeto) se deu através de consultas públicas às comunidades de abrangência do projeto, tanto aquelas que se achavam prejudicados pela obra da avenida, como aquelas que seriam beneficiados. A decisão se deu de forma conjunta entre as comunidades com diferentes interesses expostos, prevalecendo, assim, o interesse público. No segundo caso, o conflito aconteceu no Projeto PROMABEN com a empresa executora das obras e as empresas prestadoras de serviços básicos na área. O conflito se deu pela existência de estrutura (fiação de energia, canos de água e dutos de esgoto) das empresas prestadoras de serviços básicos no trajeto da obra, se tornando um obstáculo para a execução das obras do projeto em curso, tendo como consequência a extensão do período de execução, além dos custos de adaptação à nova estrutura não previstos no orçamento das empresas prestadores de serviços e nem no projeto do PROMABEN.

No que se refere à resolução (superação) dos conflitos, os atores entrevistados descreveram as formas de superação adotadas pelos diferentes níveis de governo. As entrevistas mostraram que dentre as formas de superação dos conflitos estão a do controle social e a composição de comissões tripartites entre os entes.

²¹ Técnico do IBAMA-PA - Informação obtida por entrevista, em jun/2010.

[...] a superação de conflitos tem duas questões básicas: na primeira é a forma de superar os conflitos através do controle social com os Conselhos funcionando, este é um instrumento fundamental onde a cidade se representa. [...] se rompe dessa forma o discurso que o processo de discussã ambiental se restringe aos poderes executivos. Ele ganha também o aspecto de representação social; na segunda questão vejo além do próprio controle social o empreendimento da relação entre os poderes, pois acho que as experiências da tripartite são fundamentais para serem trabalhadas, estas seriam a representação dos municípios, do Estado e governo Federal em um Fórum não deliberativo, mas sim consultivo, onde possa dirimir e se fazer um processo multi auxilio, no sentido dar auxílio até no sentido de otimizar os recursos públicos, ao mesmo tempo, que você pode ter muitas das vezes ações concomitantes entre entes federados sob meus objetivo, acho que essas praticas que você constitui são fóruns, onde os órgãos tem um acento e discuta sobre os mesmos aspectos, em que os olhares são diferentes do Município, do Estado e do Federal, mas em um único território. não estou falando de três territórios, falo de um único território com olhares diferenciados portanto, tem que ter uma junção dessas lentes a medida que você tem interpretações até para otimizar recursos ou para ter compatibilidade de que o ente municipal tá focando para uma área e que o ente federal também tá pensando fazer nela ou seja essa compatibilização são fundamentais para esses fóruns de integração entre as políticas públicas elas são determinantes para o sucesso de uma boa pratica de gestão ambiental²².

Neste foco, a resolução dos conflitos faz parte do processo de aperfeiçoamento da gestão ambiental, pois é a partir dos conflitos que os envolvidos crescem. Esta dialética permite o surgimento do novo conflito-superação-conflito ou superação-conflito-superação, o que significa o avanço do processo.

[...] a dialética é claríssima com relação a isso são exatamente os conflitos que geram o novo, a organização do sistema de meio ambiente adequado só vai ser feito na medida em que a gente gerar esses conflitos, e a resolução deles que vão nos permitir o avanço nessa questão, [...] para resolver o problema e é assim que vamos avançar, portanto os conflitos são muito bem vindos no meu modo de ver, eles são a arma que nós temos para avançar e não se vai resolver o problema ambiental da humanidade sem grandes conflitos, o que nós temos é um sistema [...] e eu sei que os conflitos são fundamentais para isso, porque é dialético²³.

A perspectiva de resolução focada nos conflitos como ponto de partida tem sido uma prática utilizada pelo governo estadual que trabalha com uma

²² Secretário Adjunto da SEPE- PA - Informação obtida por entrevista, em jun/2010.

²³ Membro Integrante do Conselho Estadual de Meio Ambiente – PA - Informação obtida por entrevista, em jun/2010.

metodologia que aglutina as partes para a gestão, seja para o planejamento ou para tomada de decisão. De fato, os conflitos são parte de um processo de mudanças. Fazem parte de um mecanismo utilizado pelo governo estadual para o avanço da gestão ambiental, em que as pessoas tomam decisão de forma dialética, por isso os conflitos são fundamentais.

5 PROGRAMA PROMABEN E PROJETO DE EXTENSÃO DA AVENIDA INDEPENDÊNCIA

As ações do PROMABEN e do Projeto de Extensão da Avenida Independência, ambos em Belém, com execução por diferentes entes, são projetos caracterizados como de grande porte que envolvem construção e expansão de infraestrutura para ordenamento do espaço, sendo um voltado para reordenamento do transporte urbano intermunicipal (Extensão da Avenida Independência) e outro para macrodrenagem (PROMABEN). Os projetos de grande porte precisam atender determinações legais para sua execução, submetendo-se ao processo de licenciamento Ambiental.

Para isso o licenciamento ambiental é uma obrigação legal prévia à instalação de qualquer empreendimento ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente para a tomada de decisão. Essa obrigação é compartilhada pelos órgãos dos governos integrantes do SISNAMA. As principais diretrizes para a execução do licenciamento ambiental estão expressas na Lei nº 6.938/81 e nas Resoluções CONAMA nº 001/1986 e nº 237/1997.

O projeto PROMABEN, segundo o estudo ambiental, foi classificado como empreendimento de grande porte, de abrangência na área restrita ao município de Belém. Nestes termos, a definição de competência para análise do processo de licenciamento ambiental levou em consideração as características ligadas aos recursos hídricos, uso do solo e intervenções afetas à drenagem urbana (PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO..., 2007). Entretanto a caracterização do projeto contrapõe a orientação legal para definição do ente licenciador nos seguintes aspectos: o projeto está localizado em área da união; a intervenção do projeto é sobre recursos hídricos (Bacia da Estrada Nova); e não existe um documento do estado ou da União delegando a responsabilidade da área para o município. Neste contexto se deu o conflito entre os entes (município e estado) para a definição do ente licenciador.

Com relação à extensão da Avenida Independência, parte do projeto Ação Metrópole, a definição do ente se deu de forma mais simples, onde o empreendimento se caracterizou por sua abrangência, tamanho (grande porte) e

seus impactos não estão restritos a um único município, o que caracteriza o estado como órgão licenciador. Entretanto a SEPE, coordenadora do projeto, decidiu fazer um recorte no trajeto da extensão da Avenida Independência na área compreendida do Parque Ecológico do Município de Belém, no qual ficou o licenciamento desse recorte por responsabilidade da Prefeitura de Belém.

5.1 PROMABEN

Em 2009, a prefeitura de Belém assinou contrato de financiamento com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a implantação do Programa de Reabilitação Urbana e Ambiental da Bacia da Estrada Nova (PROMABEN). O PROMABEN tem como finalidade a melhoria da qualidade de vida da população do município de Belém, através da recuperação socioambiental e da valorização do meio ambiente urbano. O programa está fundamentado em quatro componentes: melhoria da drenagem urbana (macro e microdrenagem; reordenamento urbano e reassentamento de famílias); infra-estrutura viária; infra-estrutura de saneamento; e sustentabilidade social e institucional.

A intervenção do programa se dá sobre o resultado dos fenômenos urbanos de ocupação. Os fenômenos de ocupação revelam as relações que ocorrem entre os homens e suas ações no espaço urbano, ou seja, está intimamente ligado a condições econômico-políticas específicas, em que o ambiente urbano é o resultado de um processo coletivo (STOCKINGER, 2000).

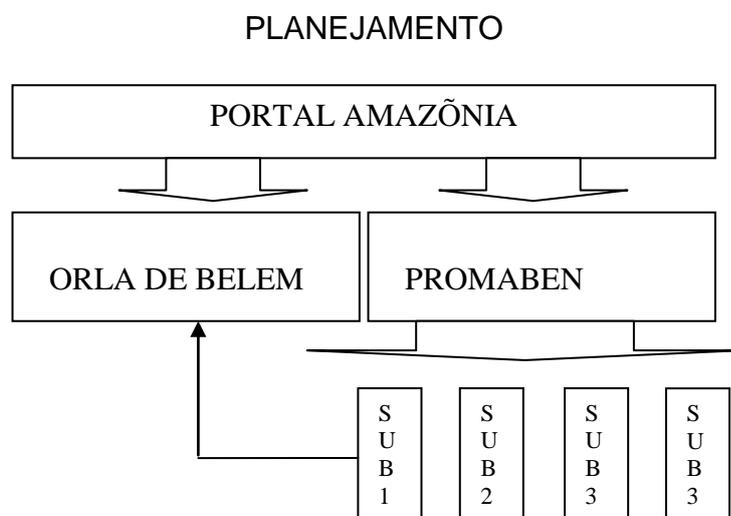
No Pará, segundo Rocha G. (2009), dados demográficos urbanos de 2000 apontam o intenso processo de urbanização, constitui o traço mais marcante da dinâmica populacional. Em Belém este processo recente de redefinição está se dando tanto nas áreas de baixadas como de terras altas.

A ocupação urbana desordenada, por muito tempo, tem sido espaços invisíveis para o planejamento e a legislação, o que, com o estatuto das cidades, instrumento básico para a política urbana nacional, introduziu ações estruturantes para a ordenação desses espaços. Os instrumentos são as leis, planos, programas e projetos urbanísticos. Belém é uma cidade que possui uma orla profundamente

degrada do ponto de vista socioambiental, influenciada pela ocupação histórica do seu território, o que contribuiu para o fechamento da orla fluvial ao uso público.

O PROMABEN, área de estudo deste trabalho, foi o resultado da revisão da política de drenagem e saneamento urbano, para ser implementado pela Prefeitura de Belém. Este programa atende, também, às diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Belém e da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo. O Plano Diretor Urbano (PDU) de Belém reaparece como um instrumento de ação contra as desigualdades sociais e aumento da justiça social, inserindo contribuições diretas do pensamento reformista no cenário local. Nesses termos, o PDU de Belém elaborado em 1993 e revisado em 2008 (Lei nº 8.655/08) “é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (VIEGAS, 2004 p 306).

O PROMABEN, parte do Portal Amazônia em desenvolvimento desde 2005, é composto de dois grandes projetos: a Macrodrenagem da Estrada Nova e a Orla Belém, conforme esquema que segue.



O PROMABEN e Orla Belém fazem parte do Projeto Portal da Amazônia. Este projeto no futuro irá fazer a junção dos bairros da Cidade Velha e Guamá. Envolve a construção de uma nova via que é representada pela duplicação da Avenida Bernardo Sayão, ou seja, a Via Urbana Orla, da Estrada Nova que está sendo implantada na calha do Rio Guamá, em sua margem direita, ao longo dos bairros Cidade Velha e Jurunas, no segmento situado entre a Avenida Bernardo Sayão e o cruzamento da Rua Fernando Guilhon com Avenida Bernardo Sayão,

com extensão total de cerca de 2,3 km, desenvolvendo-se paralelamente à Avenida Bernardo Sayão conforme mostra a Fig.1.

A cidade de Belém está distribuída em 13 bacias hidrográficas (fig. 2) que cobrem uma área total de 16.760A partir da década de 1990, o crescimento urbano, sem planejamento, afetou cinco bacias hidrográficas que abrangem cerca de 6.340 hectares. Foram identificadas como pontos críticos, em termos de inundações, as bacias hidrográficas: de Armas e Reduto, Comércio e Tamandaré, Estrada Nova, Tucunduba e Una (Programa de revitalização..., 2007).



Figura 2: Belém - Localização das principais bacias hidrográficas na porção continental do município
Fonte: PROMABEN (2007).

A Bacia Hidrográfica da Estrada Nova integra a área de oito bairros, definida como área de Influência Direta (AID): Cidade Velha, Batista Campos,

Jurunas, Cremação, Guamá, Condor, São Braz e Nazaré. Tem uma área aproximada de 9,37 km², constituída de 4 sub-bacias, como mostra a Fig. 3, sendo esta, a quinta maior bacia da Cidade de Belém. Segundo dados do Município de Belém, do Departamento de Controle Ambiental nesta área moram mais de 300.000 pessoas.

O PROMABEN visa proporcionar melhorias na gestão pública, em áreas de seu domínio, com a implantação de programas e projetos de interesse coletivo, através de implementação de ações socioambientais (Programa de revitalização..., 2007). No entanto, a proposta do projeto tem se mostrado, não só uma ação de estruturação urbana e saneamento, mas uma ação estruturante de fomento ao lazer e ao turismo em contrapartida, a melhoria do sistema de saneamento de outros bairros da cidade. As melhorias trazidas pelo projeto ao lugar e as populações locais remanescentes, ficam sujeitas à pressão do setor imobiliário.

O PROMABEN estabeleceu a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, de soluções integradas para os diversos subsistemas de infraestrutura e serviços urbanos intervenientes com a ocupação do solo. O programa se dá a partir de quatro pilares básicos de obras estruturantes, quais sejam:

1. Drenagem da bacia, com adequação do sistema de macro e microdrenagens.
2. Saneamento básico, com melhoria nos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.
3. Urbanismo e habitação, com implantação de novas vias urbanas e equipamentos urbanísticos, melhoria na habitação e o reassentamento e realocação da população das áreas de risco.
4. Revitalização urbano-ambiental, com a implantação de infra-estrutura urbana, que proporcionará a implantação e o desenvolvimento de atividades e a integração socioeconômica da população residente na bacia (PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO..., 2007).

Segundo a política de recursos hídricos, a gestão deve ser descentralizada e contar com a participação do poder público, dos usuários e das comunidades. A outorga de uso dos recursos hídricos é de responsabilidade dos governos federal, estadual e do Distrito Federal. No entanto a Prefeitura de Belém realizou não só a intervenção sobre os recursos hídricos de uma bacia, mas, também, a gestão.

A Bacia da Estrada Nova (área de influência direta do PROMABEN) foi um dos principais eixos hidroviários de acesso à cidade. Nesta área se

estabeleceram atividades comerciais e portuárias diversas que dividem espaço com a ocupação irregular da orla com habitações inseridas nos espaços remanescentes.

Este caráter antrópico cultural de ocupação, com o histórico abandono dos órgãos públicos com ações de planejamento, teve como consequência a formação de áreas de ocupação com situação de moradia e saneamento precários. Esta situação tem-se constituído como um dos principais argumentos utilizados pelo gestor municipal para dar a Belém a iniciativa para realizar ações de interferência na aquela realidade e, assim, também, o processo de licenciamento. Para Carvalho Guilherme (2004) o combate à pobreza é um aspecto que ganha destaque de formulações de justificativas para implementação de projetos de saneamento. Para o autor, esta política de mitigação de pobreza, onde não se põem prática ações para prevenir e garantir a permanência dessas pessoas nas áreas de intervenção. Neste aspecto os projetos acabam se tornando novos instrumentos de exclusão para as populações atendidas.

Na área de intervenção direta do Programa, como ilustra a Fig.4, tem-se a área da sub-bacia 1, com fotos da realidade social, econômica, ambiental do território de abrangência²⁴ do programa nas 4 sub-bacias. As fotos descrevem a situação social dos residentes da área de atuação do projeto nos bairros que crescem constantemente. Neste contexto, também o acesso a serviços básicos e segurança são precários, como mostram alguns dados socioeconômicos da população residente local, recolhidos pelos estudos EIA/ PROMABEN: do total dos 1.698 pesquisados, 56,6% são de Belém, 314 (18,43%) são de outra cidade do Pará, enquanto 332 (19,61%) são da zona rural do estado. Apenas 23 (1,35%) e 1 (0,06%) são, respectivamente, de outro estados (zona rural) e de outro país, conforme é mostrado nas tabelas: 1) dados de naturalidade; 2) renda dos residentes; 3) tipo de residência; 4) tipo de esgotamento sanitário; e 5) tratamento de água existente (PROGRAM DE REVITALIZAÇÃO..., 2007).

Os dados mostram que a metade das pessoas que residem nessa área ou desenvolvem algum tipo de trabalho remunerado, são aposentados e pensionistas; integrando o grupo de população economicamente ativa, esta tem um

²⁴ Entende-se como área de intervenção as áreas diretas (ITD) considerando os critérios, área de Influência Direta do presente estudo a Bacia Hidrográfica da Estrada Nova, integrante da Bacia Hidrográfica do Rio Guamá, abrangendo integralmente os bairros do Condor, Jurunas, Guamá e Cremação e, atinge pequena parcela dos bairros de Batista Campos, São Brás, Nazaré e Cidade Velha; e a área de Influência indireta (AII) observando-se os critérios estabelecidos, definiu-se o território do Município de Belém, em sua dimensão continental.

perfil jovem e o valor salarial é até três salários mínimos, sendo que os valores maiores são dos proprietários de estabelecimentos comerciais que têm um ganho de mais de seis salários mínimos.

Nestas áreas, também foram identificados a inexistência de um sistema público de esgotamento sanitário. Em relação ao serviço de atendimento de água, com relação ao esgoto, tem-se o lançamento direto dos esgotos nos rios, facilitado pelo tipo de edificação predominante (palafita), além do serviço precário ou nenhum de recolhimento de lixo. Os dados de levantamento do projeto mostraram “que 01 (um) em cada 50 (cinquenta) domicílios não dispõe de banheiros nem de sanitários, sendo um indicativo que deve refletir nos dados da saúde da população” (PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO..., 2007).



Figura 4 : Sub-bacia 1 e fotos das áreas da sub-bacia, ilustram a realidade sócio econômica dos moradores da área
 Fonte : PROMABEN (2007)

Sobre estes problemas sociais que provocam e mostram a insegurança social, desigualdade de renda e pressão sobre os recursos naturais, Girad e Pinheiro (2009) enfatizam que, na Bacia Hidrográfica da Estrada Nova o problema de acúmulo de lixo em determinados pontos críticos, nas vias públicas, demonstram a falta de vias projetadas ou sem qualquer tipo de pavimentação e que comprometem a acessibilidade, prejudicando o acesso a serviços básicos.

As questões urbanísticas e sanitárias são consequências desta ocupação irregular, as quais têm recebido intervenções com diversos projetos, visando a abertura de espaços ou janelas para permitir à população de Belém recuperar a proximidade com o Rio Guamá e com a Baía do Guajará.

Rodrigues (1996) e Trindade Jr (1997) apud Centro pelo Direito...(2006) dizem que, a primeira grande intervenção urbanística, se deu no início do século XIX, para a superação do obstáculo do Igarapé do Piri. Logo depois, houve o aterramento dos igarapés do Reduto e das Armas, realizado entre os séculos XVIII e XIX, a drenagem de uma área que se estende do igarapé do Tucunduba ao de Val de Cães, a construção do dique da “Estrada Nova” e da abertura da Avenida Bernardo Sayão já no início do século XX.

Atualmente, destacam-se os projetos de urbanização da orla com saneamento: os projetos “Urbanização Ver-o-Rio” e a recuperação paisagística das praças Princesa Isabel e do Pescador e do Complexo Ver-o-Peso, todos de responsabilidade de Belém. Sob a responsabilidade do estado do Pará foram implantados o Mangal das Garças e a Estação das Docas e, ainda, os projetos de saneamento ambiental como a Macrodrenagem das Bacias do Una e do Tucunduba e a limpeza de diversos canais de drenagem urbana. Hoje, está, também, em obras a reurbanização e reconfiguração paisagística da orla do Rio Guamá, através do Projeto Portal da Amazônia, que se dará em duas etapas: a realização da Macrodrenagem da Bacia da Estrada Nova e a implantação da Orla da Estrada Nova com a abertura da orla do Rio Guamá, ligando os bairros de Cidade Velha e Guamá. Completando, a conexão das áreas de orla e chegando ao campus da Universidade Federal do Pará (UFPA), do Museu Paraense Emilio Goeldi (MPEG) e do Centro de Pesquisa Agroflorestral da Amazônia Oriental da Embrapa (PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO..., 2007).

Segundo Carvalho Guilherme (2004), na década de 90, ocorreu uma ampliação da participação de Instituições Financeiras Multilaterais (IFM)²⁵ voltada para o investimento em ações de saneamento básico. Esses investimentos foram provocados pelo fim do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e a necessidade de incentivar o setor privado através da abertura do setor para a sua ampliação dos serviços e a garantir a eficiência das empresas.

5.1.1 O contexto do processo de licenciamento e os conflitos para o licenciamento ambiental

O processo de licenciamento do PROMABEN, para definição do ente licenciador, apresentou conflitos de ordem vertical entre a Prefeitura Municipal de Belém e o governo do estado do Pará para a definição do ente licenciador. A definição do ente responsável para a realização do processo se deu a partir de reuniões entre os entes e as instituições que formam o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Belém. A decisão veio com respaldo no convênio de descentralização da gestão ambiental.

A pesquisa de campo identificou a importância do Conselho Municipal de Meio Ambiente, para mediar os conflitos e propor soluções de mediação.

O sistema de licenciamento, ele tem que obedecer o quê? Você analisa um empreendimento considerando as normas federais estaduais e a norma municipal para a realização da aquela atividade, normais ambientais, você enquadra e faz a solicitação que essas requer para uma determinada atividade daí se faz o parecer jurídico e a emissão da licença ou de notificações para que o empreendimento se adéqüe as normas. **O conselho tem o caráter consultivo e deliberativo, o conselho municipal de meio ambiente, como todo conselho de meio ambiente ele é paritário ele reúne para discutir a política municipal de meio ambiente para discutir avaliar multas, processos punitivos ele é a ultima instancia de julgamento no processo administrativos punitivo ... ele reúne para a aprovar termo de referência de licenciamento mais complexo tipo o EIA RIMA, Belém ..acho que foi o única capital que até agora licenciou o eia rima²⁶. (Grifo nosso)**

²⁵ As principais instituições de financiamento citado por Carvalho (2004) é o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do BIRD - no financiamento de programas/projetos cujo foco de intervenção principal é a área urbana e, em particular o saneamento básico.

²⁶ Secretario Adjunto da SEMA-PA - informações obtidas por entrevista, jun, 2010.

O projeto PROMABEN foi licenciado por Belém. Segundo o técnico o que acompanhou o processo naquele contexto:

[...] nós tínhamos em termos de descentralização, um convênio e dois termos aditivos e quando você olha tudo que o PROMABEN vai fazer, estão neste convênios e termos aditivos e com base nisso nós dissemos o seguinte: **Belém tem condições de licenciar porque, por que tem condições técnicas e profissionais qualificados para fazer seu licenciamento**, tem uma estrutura setor jurídico boa, num departamento com 06 advogados e a SEMA do Estado parece que tem 05....e o que se vai licenciar de fato o PROMABEN é um projeto de recuperação urbana ambiental da Bacia da Estrada Nova, é o nome técnico dele²⁷. (Grifo nosso)

De fato, Belém, por ser capital, consegue ter a interação e participação dos três entes federados no seu espaço de gestão. Isso se refletiu na formação de seu Conselho Municipal de Meio Ambiente. Entretanto existem controvérsias na interpretação de órgãos estaduais e federais no Conselho Municipal. Tais controvérsias estão particularmente vinculadas ao entendimento de que a presença de tais órgãos provoca disputa por prevalência de interesses distintos.

[...] você tem um CREA uma OAB, você ter [no] Conselho de Meio Ambiente Municipal que, ao meu ver, foi um erro, mas ele tá lá, tanto que o conselho foi aprovado pela Câmara Municipal, ela tem autonomia, apesar de eu achar, **que foi equivocada a aprovação, ter um IBAMA dentro do conselho, que sou contra, [...] ter um IBAMA ou uma SEMA no conselho municipal** por que você cria no mínimo um conflito de interesses, possibilidade de conflitos de interesses. Mas ter no Conselho Municipal de Meio Ambiente de Belém, **você ter a SEMA do Estado, você ter IBAMA, ter o CREA, OAB você tem Instituições muito fortes ambientais de atuação ambiental mesmo, você ter um IBAMA aprovar um termo de referencia um EIA RIMA a decisão deste conselho tem muito peso!**²⁸. (Grifo nosso)

Fazendo análise da gestão, através do processo levado a cabo pela Prefeitura de Belém no PROMABEN, a participação de instituições e de entes no conselho anula os interesses individuais das instituições, os levando a tomada de decisão conjunta. No PROMABEN, isso se refletiu na tomada de decisão em

²⁷ Secretário Adjunto da SEMA-PA. Informações obtidas por entrevistas, jun. 2010.

²⁸ Secretário Adjunto da SEMA-PA. Informações obtidas por entrevistas, jun. 2010.

conjunto pelos três entes, mas que poderiam, individualmente, fazer questionamentos sobre o processo de licenciamento. Uma vez no Conselho Municipal, os interesses das diferentes instituições nele foram conciliados. Isto porque esta experiência oportunizou diferentes entes e organizações para a decisão conjunta uma vez que os problemas ambientais são complexos e devem envolver múltiplos atores e instituições. Entende-se que a formação do Conselho oportuniza às instituições contribuírem no processo de gestão ambiental, com seus diferentes olhares para as demandas com que se depara a gestão ambiental, agilizando processos e ajudando a fortalecer o sistema de gestão como um todo. Porém identificou-se que, nem todo município, tem contado com esta possibilidade de participação dos diferentes entes da federação em seus conselhos. Segundo orientação do Ministério do Meio Ambiente, para que o Conselho Municipal de Meio Ambiente tenha suas atribuições de maneira satisfatória, precisa de que ele seja representativo. Portanto sugere-se que tenha uma composição paritária, ou seja, que considere, em igualdade numérica, representantes do poder público e da sociedade civil organizada. Essa composição pode ser bipartite, formada pelo poder público (municipal, estadual e federal) e outros segmentos (empresarial, sindical, academia, entidades ambientalistas etc.) ou tripartite, sendo um representante do poder público, dois do setor produtivo (empresarial e sindical) e três das entidades sociais e ambientalistas. Devem na composição ter forças atuantes no local, e, basicamente, podem fazer parte do Conselho Municipal de Meio Ambiente os representantes de:

Secretarias municipais de saúde, educação, meio ambiente, obras, planejamento e outras cujas ações interfiram no meio ambiente; câmara de vereadores; sindicatos; entidades ambientalistas; grupos de produtores; instituições de defesa do consumidor; associações de bairros; grupos de mulheres, de jovens e de pessoas da terceira idade; entidades de classe (arquitetos, engenheiros, advogados, professores etc.); Entidades representativas do empresariado; Instituições de pesquisa e de extensão; movimentos sociais e de minorias que sejam importantes para o município (BRASIL, 2010).

5.2 A EXTENSÃO DA AVENIDA INDEPENDÊNCIA

A extensão da Avenida Independência faz parte do projeto Ação Metrópole. O primeiro trecho da Avenida independência começou em 2004, com a previsão para terminar em 2010. Tem como objetivo realizar ações de urbanização, gestão e integração metropolitana. É um projeto do Governo do Estado do Pará, coordenado pela Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos. A obra já era prevista no Plano Diretor Urbano de Belém (PDU) de 1991 e em 2001 foi revisto. Em 2003 o projeto de extensão foi inserido no estudo de viabilidade econômica do PDTU, denominado Via Metrópole, o qual se tornará o corredor de transporte que beneficiará a Região Metropolitana de Belém (PARÁ, 2009).

A obra de prolongamento da Avenida Independência, Fig. 5, partirá do entroncamento da Alça Viária e seguirá até o porto de Belém, em 20 quilômetros de extensão, tendo como objetivo facilitar o tráfego da rodovia que liga Marituba, Ananindeua e Icoaraci, as principais áreas de expansão da Região Metropolitana de Belém. Além da rodovia Augusto Montenegro, a avenida também corta a rodovia Mário Covas e a Rodovia do 40 Horas. O trajeto segue, ainda, pelas marginais do canal São Joaquim, Avenida Júlio César e canal do Una, até o cruzamento da rodovia Arthur Bernardes com a Avenida Pedro Álvares Cabral passado pelo Parque Ecológico de Belém, conforme trajeto demonstrado na Fig. 6 (ESTUDO DE VIABILIDADE...2003).

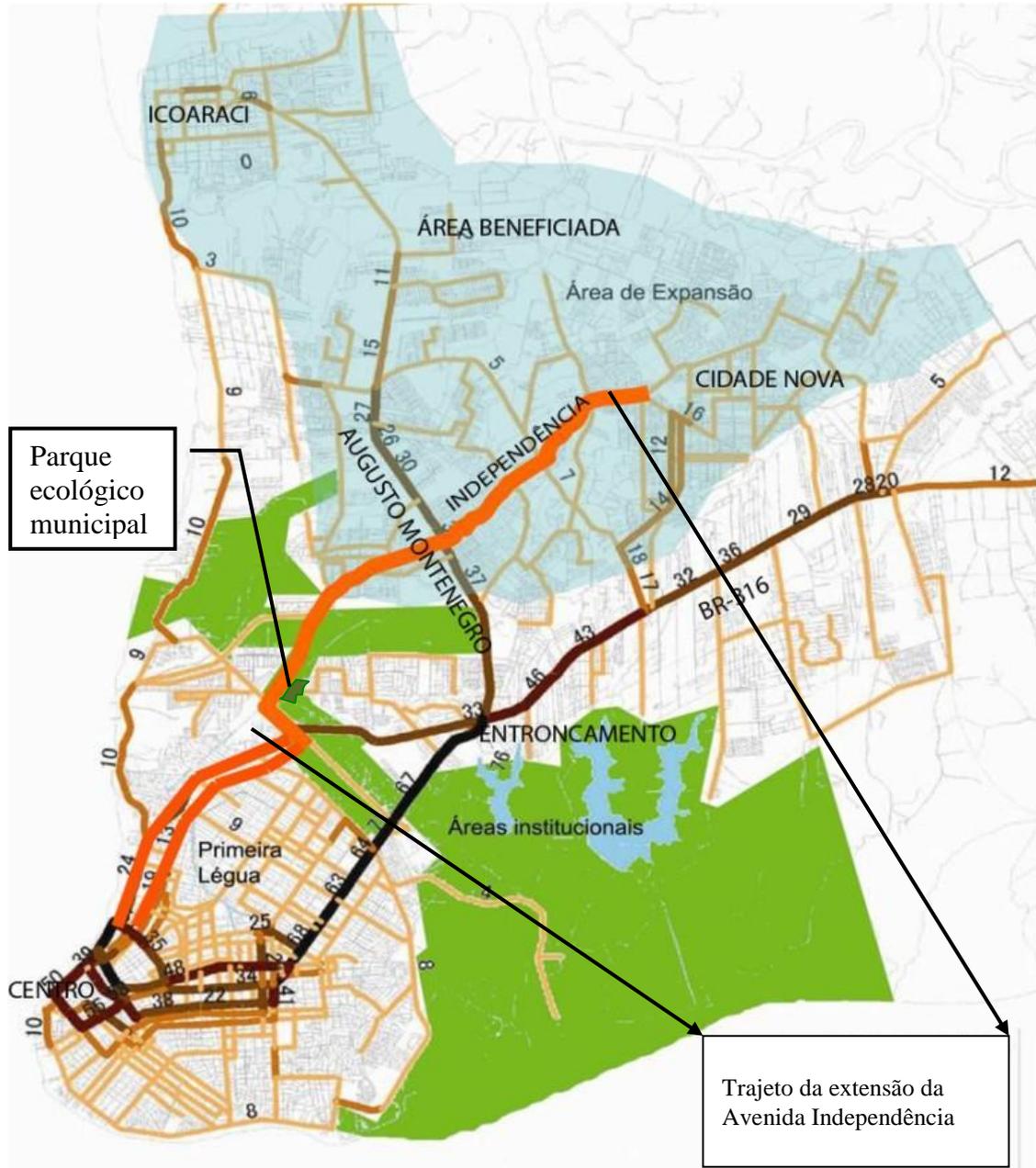


Figura 5.- Rede de Transporte Coletivo/VISUALIZAÇÃO DO PROLONGAMENTO DA AVENIDA INDEPENDÊNCIA

Fonte: SETRAN (2009), com elaboração pela autora (2010)

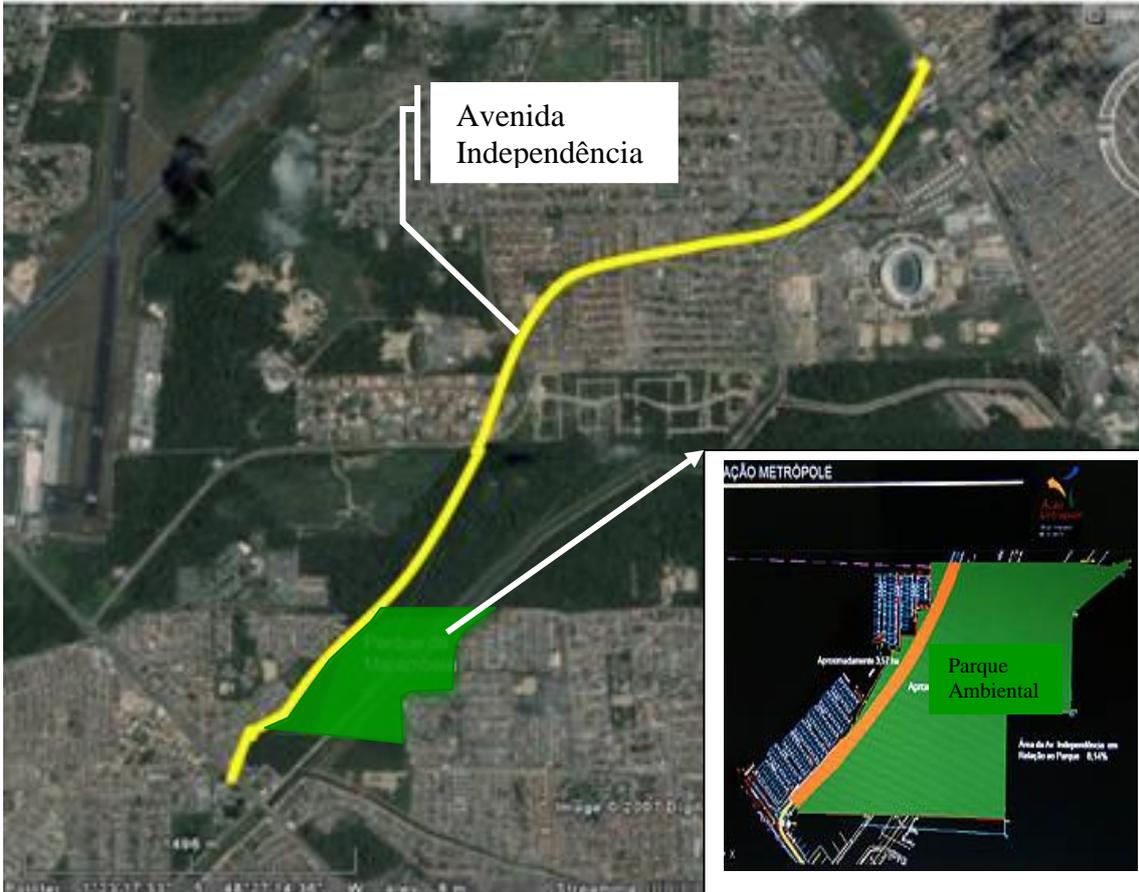


Figura 06 - Figura do trajeto da Avenida Independência , com a visualização do Parque Ecológico do Município de Belém (Parque Ambiental) no detalhe em verde.

Fonte: SETRAN (2009), com elaboração pela autora (2010)

O projeto Ação MetrÓpole será gerenciado pelo estado e seu desenvolvimento se dá em parceria com as prefeituras que formam a região metropolitana de Belém (Fig.7). Os municípios que formam a RMB são: Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba e Santa Bárbara.

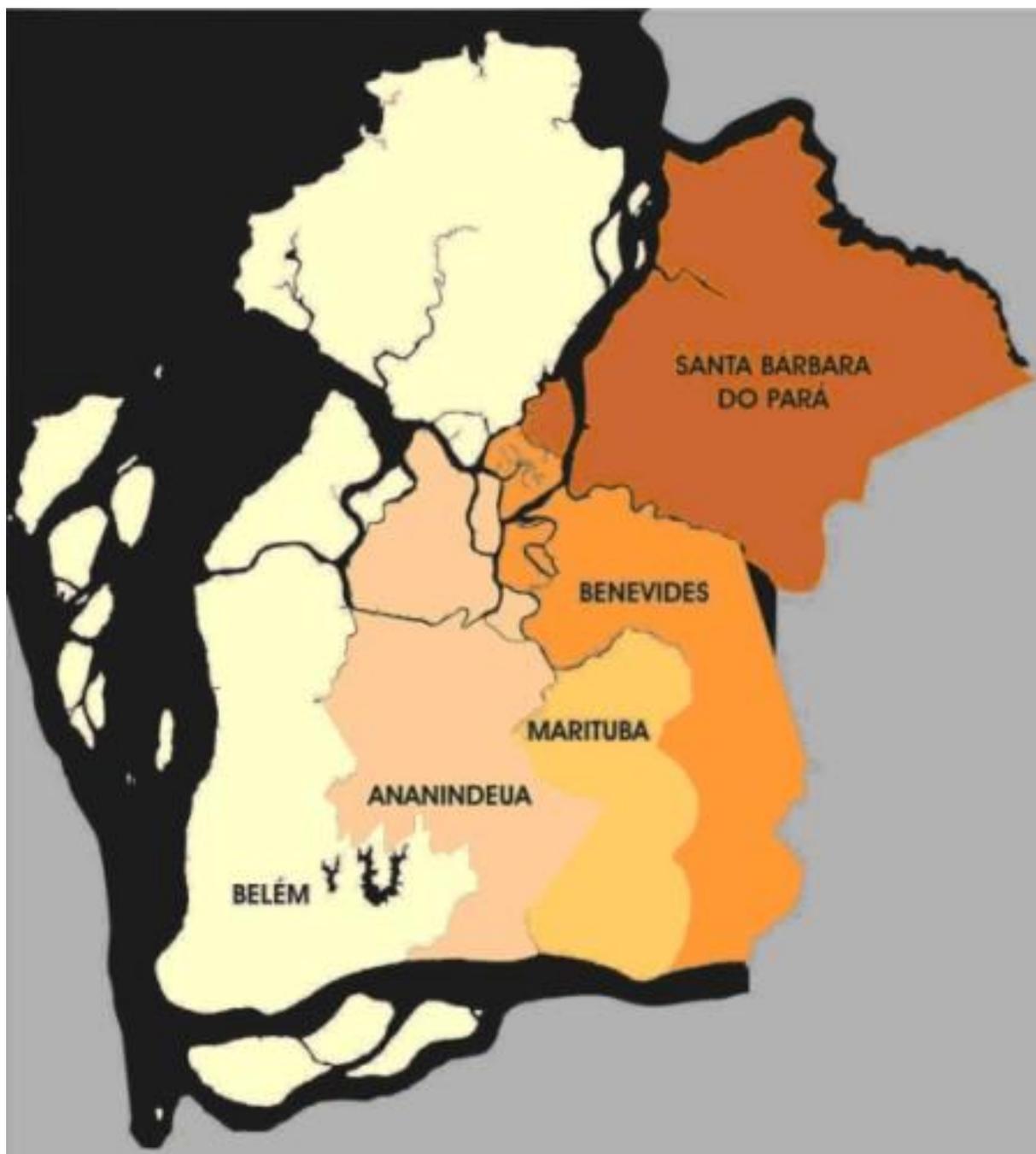


FIGURA-07 Municípios de abrangência do Ações Metrôpole.
Fonte: PROMABEN (2007).

O crescimento vertical e horizontal das cidades, somado à falta de planejamento, criou realidades diferenciadas quanto à ocupação de suas áreas. Isto exerceu pressão nos serviços de transportes e saneamento básico de Belém e nos municípios da área metropolitana. Lima, Cardoso e Holanda (2005) para estes autores a formação da área metropolitana de Belém e sua gestão foi estabelecida em três momentos, sendo o primeiro, a sua institucionalização com Belém e Ananindeua pelo governo federal na década de 70. Esta fase inicial se deu com a

instrumentalização da gestão e depois com ações de planejamento e sistematização de informações do espaço metropolitano, com diretrizes voltadas para saneamento, transporte e habitação. O segundo acontece com a Constituição Federal de 1988, que dá ênfase à distribuição de poder e organização institucional, com superposição de ações. Mas os planos metropolitanos propostos não avançavam e davam ênfase à competitividade, em vez da cooperação. Esta fase se encerra com a suspensão do fundo metropolitano pelo governo federal. O terceiro momento se deu com a ampliação da área instituída pelo estado, tem a configuração atual com a inclusão na RMB que teria sido motivada pela unificação de tarifas de transporte público e de telefonia dentro do território metropolitano, ambos de grande interesse ao setor produtivo local, além da clara articulação espacial das sedes municipais de Ananideua, Marituba, Benevides, Santa Barbara e Belém, através dos eixos constituídos pelas rodovias. Atualmente outros municípios estão solicitando a sua integração à área, entre eles o município de Barcarena, particularmente motivado pela integração da Alça viária.

O atual território metropolitano consolidou-se em desacordo com as diretrizes de planejamento propostas durante os anos 70 e 80. As propostas eram concebidas por macrozonas, por isso não alcançaram o sítio, o lote ou a quadra e, por conseguinte, desconsiderou as dinâmicas sociais e econômicas dos espaços, necessitando de complementação entre visões globalizantes (metropolitana) e visões locais (orientadoras de processos de parcelamento e aproveitamento do solo (LIMA; CARDOSO, HOLANDA, 2005).

Segundo Tobias, Rodrigues e Bordalo A. (2002), fazendo uma ligação com a infraestrutura de transporte necessária para atender a população, comparando com relação à reorganização ocorrida nas cidades dos países em desenvolvimento, nas últimas décadas, o espaço urbano se transformou de forma drástica, ao mesmo tempo em que mudaram rapidamente os meios de transporte utilizados. Este foi o caso de Belém e de municípios de seu entorno.

5.2.1 Os conflitos entre interesses particular e público: o caso do trajeto da Avenida Independência

O Parque Ecológico do Município de Belém (PEMB) foi legalmente criado pela Lei Municipal nº 7.539/91, com 35,00ha, sendo sua localização entre os conjuntos Presidente Médici e Bela Vista, fazendo frente para a Avenida Paragominas, pertencente ao Conjunto Presidente Médici, e limitando-se com a área de fragmento florestal pertencente à Marinha Brasileira. Foram agregados ao parque 10,76ha de áreas remanescente do Conjunto Habitacional Bela Vista (fig.8). Na execução do Projeto de Extensão da Avenida Independência foi feita a supressão de parte desta área (ESTUDO DE VIABILIDADE..., 2003).

Ao fazer o estudo de um trajeto específico da obra da Avenida Independência, que passa pelo parque Ecológico Municipal de Belém, não foram identificados conflitos entre entes, mas entre a comunidade e o governo. Segundo o Secretário de Estado da SEPE, neste caso os conflitos não existiram pelo fato do processo está claro, pois neste trajeto a Prefeitura de Belém, através da SEMMA, era a responsável. A SEMMA analisou os estudos ambientais, com o projeto básico da Avenida Independência, para apreciação de seus aspectos ambientais. Nesta proposta inicial, o traçado da via do projeto passava pelo meio do parque, assim aproveitando a área da linha de transmissão elétrica. Todavia, esta proposta foi refeita para atender aos questionamentos da comunidade, originados pelo trajeto no parque. A proposta foi refeita, o traçado da avenida muda para o lado do parque, atingindo uma pequena parte lateral, com recomendação da SEMMA, evitando, assim, o seccionamento da área do Parque Ecológico. Embora a segunda proposta tenha minimizado os impactos sobre o parque, os conflitos se intensificaram. A solução veio, a partir de audiência pública para ouvir os moradores que se achavam prejudicados pela obra, e depois com reuniões que se deram junto com as comunidades dos municípios de abrangência do projeto. A decisão foi norteadada pela superação de interesses particulares com a sobreposição do público.

O trajeto da via se dará pelo lado do parque, como mostra a Fig. 8, dando uma visão geral do Parque Ecológico e a localização da área de conflito. A Fig. 9 mostra a área Legal e a Fig. 10 apresenta a área de abrangência do parque, definida depois da avaliação dos Estudos do Trajeto e dos Impactos com o novo Traçado.



Figura 8 - visualização da área de conflito.

Fonte: base cartográfica Google (2009), elaboração: autora, 2010



Figura 9: Área Legal do Parque
Fonte: PARÁ (2009).



Figura 10 - Vista da área de abrangência do Parque Ecológico do Município de Belém e o novo trajeto da avenida e ampliação do parque.

Fonte: Base PARÁ (2009) com elaboração da autora (2010)

Com a realização do EIA e o Estudo de Viabilidade Econômica de Projetos para o Melhoramento do Sistema de Transporte Urbano (EVPDTU) na Região Metropolitana de Belém que aconteceram concomitante e proporcionou realizar diversas alterações no projeto PDTU, dando ênfase à análise ambiental. Neste sentido a Avenida Independência que originalmente tinha um trajeto que aproveitava a área da linha de transmissão da Eletronorte, foi relocada para próximo do limite do parque, reduzindo, assim, mais um impacto no Parque como já ocorrido com a implantação da linha de transmissão e pelas obras do projeto de macrodrenagem (ESTUDO DE VIABILIDADE..., 2003).

O Projeto Ação MetrÓpole por ter sua abrangência em mais de um município, neste caso, a Resolução nº 237 do CONAMA define como ente licenciador o estado. Porém o trecho do projeto da Avenida Independência (parte do projeto maior) foi licenciado pelo gestor municipal. Segundo o coordenador do

Projeto Ação Metrópole, seu estudo ambiental apontou um baixo grau de impacto e por este motivo foi feito um Plano de Controle Ambiental (PCA), um procedimento mais simplificado quanto ao seu conteúdo de análise e procedimento.

A pesquisa de campo identificou que não houve conflitos entre entes, quando da definição do ente do processo de licenciamento ambiental do Projeto Ação Metrópole, porque estava bem definida a territorialidade do empreendimento (área de abrangência). A obra vai impactar o sistema de transporte atual entre os municípios da região metropolitana de forma direta, uma vez que vai mudar a concepção de linhas troncais, linhas implementadoras e passar-se-á a conceber o transporte em forma de sistema integrado.

Entretanto, dentro do Projeto Ação Metrópole, na obra específica da Extensão da Avenida Independência, não ocorreu conflitos entre entes, mas surgiram conflitos entre os interesses da política pública e os interesses particulares de um conjunto habitacional que se achou prejudicado pela ação da construção da avenida.

Um processo de licenciamento é estabelecido de acordo com a orientação da Resolução nº 237 e se dá, inicialmente, com a definição do órgão competente, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo. Nesta fase é que se obtêm a licença requerida. Nesta direção a concepção do projeto foi licenciada pela Secretaria de Meio Ambiente do Estado da seguinte forma:

[...] [com o estudo da] **concepção geral do Projeto de integração, se entendeu [...] que existia na obra de ampliação da Avenida Independência um recorte eminentemente municipal**, neste caso, nós entendemos que o licenciamento daquela obra era municipal, mas que o estado podia fazer. Mas se decidiu recorrer ao município por dois motivos: um para evitar o auto-licenciamento ou seja o Estado não se auto-licencia na sua própria obra, segundo entendemos que por competência da resolução 237 do CONAMA. Mesmo com a o licenciamento ambiental da concepção do projeto, mas como é uma obra, se resolveu recorrer ao município para o licenciamento daquele empreendimento. Agora todo aquele empreendimento, [...] faz parte de uma lógica que tava prevista dentro do Plano Diretor Urbano de Belém, ou seja, a expansão da Avenida Independência estava prevista [...] no plano diretor e a proposta da via [...] foi aprovada pelo mesmo objetivo de tráfego de transporte de ônibus no sentido de facilitar o escoamento [...]. **então a discussão específica desse processo, o único conflito que teve para essa constituição importante para a secretaria municipal e estadual é que o projeto original é que existia uma área verde ainda remanescente da região metropolitana, que é a rodovia passava por dentro dela, passando a**

abertura já feita pela linha de transmissão da Eletronorte, a opção feita, ao invés de cortar o Parque ao meio. Foi feita uma discussão para se fazer um desvio no contorno do parque, para garantir a integridade do parque, essas operações, no licenciamento específico da obra, a obra já tinha indicações clara do plano diretor , mas ao invés de passar por dentro do Parque , mesmo na área de servidão da linhas de transmissão, e aí a opção ficou para o contorno [...] se mantendo a integridade de uma área verde, a [sua] preservação porque a historia tem demonstrado que essas áreas verdes, se não demarcadas com e certa forma com mais presença do Estado, acaba criando um processo de ocupação urbana desordenada. Foi esse processo, que foi trabalhado, isso levou um nível de interpretação diferenciada, inclusive em uma discussão na esfera judicial, onde o Estado obteve a liminar de fazer este contorno. O Conflito aparente mente existente é que existia lá um conjunto de classe média no entanto, que acabou criando-se uma preocupação em que uma via dessa, não sobre o aspecto só ambiental, mas sobre os aspectos sociais, com a via perto de seu condomínio poderia uma zona de conforto que até então se rinha de uma rodovia não passar perto do condomínio e achar que aquele instrumento poderia legar algum tipo de complicação sociais, inclusive a insegurança pública, por outro lado você via que uma via como essa vai atender as pessoas que jamais tinham acesso a saúde pública , porque você tinha área de ocupação hoje em Belém tão desordenada, que você não tinha acesso a carro de segurança pública, ambulância, se tinha uma área tomada de invasões , hoje essa via pública vai passar na periferia dessas ocupações irregulares, mas que de certa forma já estão consolidadas a mais de 10 a 15 anos[.] Então me parece que esse é um instrumento fundamental , agora o grande diferencial, me parece que é compatibilizar esse tipo de instrumento, como essa via com a possibilidade de corporação e preservação de uma área verde no entorno, que é esse Parque Ambiental de Belém²⁹. (Grifo nosso)

Os conflitos entre entes pela superposição de ações não foram identificados no projeto de extensão da Avenida Independência, recorte do Projeto Ação Metrópole, como relatado acima. O ente responsável pelo projeto procurou realizar o processo dentro de seu campo de atuação. Ressalta-se que o fato de o projeto maior se enquadrar como intermunicipal não gerou dúvidas quanto a seu ente licenciador. Com relação ao recorte municipal da área de preservação, seu processo de licenciamento foi realizado pelo município. Os conflitos gerados foram entre os moradores do conjunto e governos (estadual e municipal) para definição do trajeto da avenida. A resolução se deu de forma conjunta com a comunidade, preservou o interesse público em detrimento ao particular, preservando o Parque Ambiental, entre outras ações estruturantes.

²⁹ Secretário da SEPE, PA. Informações obtidas por entrevistas em jun. 2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estudo mostrou que as sobreposições das ações entre os três níveis de governo têm sua origem na sua base legal, a qual orienta o processo de licenciamento. Embora estes conflitos tenham sua origem no arcabouço legal, eles fazem parte da dinâmica da sociedade, onde os interesses políticos, econômicos, sociais e culturais dos entes interferem na tomada de decisão e se conflitam. A negociação desses conflitos se dá em torno do objeto almejado, podem resultar por um lado em dificuldades para a gestão (quando isto significa apenas perdas e impedimentos) e por outro, a especialização (quando serve de parâmetro para seu objetivo). Os conflitos em termo geral pode ser definido como todo desacordo sobre certo ponto e que os atores desse processo não têm apenas interesses distintos, mas percepções distintas, e o objeto de disputa pode ser simbólico, divisível, mas sempre são bens escassos ou visto como tais.

As análises apresentadas sobre os conflitos estudados se deram dentro da área geográfica da Região Metropolitana, nos processos de licenciamento ambiental do Projeto PROMABEN e a Extensão da Avenida Independência, mostrando que os fatores políticos, a articulação e o conhecimento fazem diferença na negociação de processos conflituosos. Estes fatores agregam a quem os têm vantagens para alcançar seu objetivo.

Dos conflitos encontrados no processo da pesquisa pode-se citar aqueles entre entes (foco de estudo) na definição do ente licenciador do processo de licenciamento ambiental. Outros tipos de conflitos também foram identificados, como os entre governo e sociedade como o que aconteceu na extensão da Avenida Independência e dos conflitos entre diferentes instituições na execução do PROMABEN.

As formas de resoluções dos conflitos encontrados na pesquisa se deram com instrumentos diferentes, pois os conflitos em que os atores envolvidos são governo e particular, as formas de resolução se dão em torno dos interesses públicos, utilizando-se de um instrumento que faça a inserção deste na tomada de decisão. Os conflitos onde os atores são os entes federativos de mesmo nível ou não se dão pelo poder de decisão e os instrumentos utilizados para a decisão são os judiciais.

No licenciamento a teoria aponta como causas de constituição de conflito entre entes a indefinição do ente licenciador, proveniente do sobreamento (indefinição) no arcabouço legal, ou seja, é conflitante no que se refere à determinação do ente licenciador. Esta indefinição faz até mesmo o judiciário sentir dificuldades para fazer suas determinações. A literatura tem mostrado que a falta da lei complementar, referente ao art. 23 da Constituição para a definição de competência tem gerado conflitos entre os entes no processo de licenciamento ambiental. Assim, a pesquisa corrobora com as conclusões do meio jurídico de Trennepohl (2008).

Os conflitos entre entes acontecem na gestão, no processo de licenciamento em torno também de interesses econômicos, uma vez que o embaraço processual tem caráter político e/ou econômico, este último, com objetivo de captação de investimentos e empreendimentos, resulta em emprego e renda para o ente.

O conflito por interesse econômico os entes federados entram em conflito objetivo econômico. O Fato está pelo recente processo de descentralização onde os municípios ainda estão se estruturando para realizar o processo de licenciamento Ambiental das atividades listadas na recente lei Estadual.

Com a Constituição Federal de 1988, os entes da federação passam a ter a mesma importância. Neste contexto se percebe a complexidade que assume a distribuição de competências na política de gestão dos recursos naturais entre os vários níveis de governo. A pesquisa mostra que a federação é um espaço onde mais de um nível de poder realizam ações e atuam criando e implementando políticas sobre um mesmo território. Isto gera a superposição de ações e seus conflitos vertical (governo de diferentes esfera de poder), os quais foram identificados no estudo de caso do PROMABEN e se mostraram ausentes no caso da Extensão da Avenida Independência onde os conflitos se deram entre interesses público e particular, ou seja, entre governo e moradores de determinado espaço em torno da realização de um trajeto da avenida.

A pesquisa identificou o conflito entre entes somente no processo de licenciamento do projeto PROMABEN, onde o interesse político se deu entre os entes para a definição da instituição licenciadora para a realização de uma obra de macrodrenagem de grande repercussão política. No entanto, este caso mostra que as questões políticas e legais conflitavam na tomada de decisão do ente licenciador,

a forma de definição se deu através de reuniões, onde os entes e suas instituições entraram em acordo para que a Prefeitura fosse a instituição licenciadora. A decisão teve a um fator determinante: a formação do Conselho contemplava a participação dos entes da federação, ou seja, contou com apoio dos três entes na tomada de decisão.

Outro ponto interessante no processo de negociação foi a existência de um termo de Descentralização da Gestão Ambiental, entre estado e município. Com o termo e com a existência de uma equipe técnica, em número superior da SEMA, deu respaldo para a tomada de decisão pelo conselho municipal. O termo de descentralização, hoje substituído por habilitação, ambos estabelecem, basicamente, as atividades que o município pode realizar no licenciamento, e assim realizar a repartição de ações na gestão dos recursos naturais, de forma compartilhada. Este instrumento no processo de gestão vem contribuir para a repartição de ações entre governo e município.

Neste sentido, os gestores devem estar preparados para administrar diversos tipos de conflitos que se relacionam com a gestão, onde gerenciar recursos pertencentes à sociedade interferem em interesses convergentes e divergentes.

Os atuais conflitos ocorrem na sua maioria em função de diferentes formas de interesses nos recursos naturais. Sendo assim, as diferentes formas de gestão como por bacias, por consórcios, por área de preservação, têm fortes indicativos para os conflitos, porém com previsão de instrumentos de conciliação. Essas gestões não foram acompanhadas pelo arcabouço legais, o que tem provocado sobreposição de ações de entes. Como exemplos de gestão que hoje a literatura fala de conflitos dessa natureza, tem-se as bacias hidrográficas nas quais estão inseridos territórios inteiros com seus diferentes gestores e instrumentos de atuação. A gestão por consórcios públicos ainda é uma experiência recente, mas tem um grande potencial para se ter conflitos, pois agregam diferentes gestores e diferentes interesses.

Assim entende-se que os conflitos fazem parte da dinâmica da sociedade e que a gestão é a melhor forma de negociação entre os seus integrantes. O uso de instrumentos se faz necessário para melhor definir ações e responsabilidades e compartilhamento. Entende-se que os conflitos podem ser parte do processo de melhoria da ação ou podem ser um fator desestimulante. Neste sentido mostra o verdadeiro interesse do ator pelo objeto ou objetivo almejado.

A pesquisa mostrou neste caso que para o exercício gestão ambiental o fator decisivo foi o reconhecimento da autonomia municipal pela Constituição Federal de 1988. O arcabouço legal vem no processo estruturar a ação, mas não decidir sobre a competência municipal à gestão. Outro ponto decisivo é o interesse do gestor para tornar a gestão capacitada para realizar suas ações sobre o território municipal. É necessário a utilização e construção de instrumentos que melhor ordene o uso e ocupação do solo.

Com relação ao licenciamento, foi possível perceber a necessidade de se criar momentos de interação para troca de experiência em torno do tema, para que a troca de ações e experiências se fortaleça entre os entes e estabeleça, de fato, o sistema de gestão.

A mediação deverá ser por uma gestão compartilhada entre governo e sociedade, em torno do interesse público por soluções que possam, ainda, fazer mediação entre escolhas econômicas, políticas e ambientais em prol do interesse da sociedade, assim com vem sendo trabalhado pela gestão por bacias, gestão de resíduos sólidos e gestão por consórcios públicos.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Joselito. Política de ocupação e desenvolvimento da Amazônia. In: _____. **Bio(sócio) diversidade e empreendedorismo ambiental na Amazônia**. Rio de Janeiro: editora. Garamond, 2002, cap. 3, p.39-46.

_____. A evolução da política ambiental no Brasil:breve histórico. In: ABRANTES, Joselito. **Bio(sócio)diversidade e empreendedorismo ambiental na Amazônia**. Rio de Janeiro:editora Garamond, 2002, cap. 5, p. 63-70.

ALVES, Francisco. **Autonomia e Interesse Local como parâmetros à competência legislativa dos Municípios**. Revista da Faculdade de Direito. Ano IV, n.4 e ano V, n.5-2003-2004. Disponível em: < <http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:fR3twsxvPfAJ:www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/R revista04e05/Discente/05.pdf+alves+2004+A+autonomia+municipal&hl=pt-BR> Acesso em: 30 de junho de 2009.

ARAÚJO, Raul. Algumas considerações sobre a legislação ambiental a nível internacional In. CYSNE, Maurício; AMADOR, Teresa (Eds.). **Direito do Ambiente e Redacção Normativa: teoria e prática nos países lusófonos**. Alemanha; Gland,Suíça e Cambridge, Reino Unido: IUCN Environmental Law Centre, 2000.

ARAÚJO, Suely. A distribuição de competências governamentais em relação a meio ambiente. Brasília: Câmara dos deputados, Consultoria legislativa, 2005. Disponível in: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1022>>. Acesso em 12 de dez. de 2009.

AZEVEDO, Fausto. Licenciamento Ambiental: um campo de luta e indefinições. In: NASCIMENTO, Elimar P; VIANNA, João Nildo (Orgs). **Economia, Meio-Ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro:editora Garamond, 2006, p.113-121.

BECKER, Bertha. Amazônia: projeto nacional, política regional e instrumentos econômicos In: May, Peter H; AMARAL, Carlos; ASCHER, Petra [et al...] (Orgs.). **Instrumentos Econômicos para o desenvolvimento Sustentável da Amazônia:experiências e visões**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005, p.35-40.

BELTRÃO, Antônio. Competência dos entes Federados em Meio Ambiente. In: _____. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: São Paulo: Método, 2009, p. 66-68.

BERNARDO, Maristela. Políticas Públicas e Sociedade Civil. In: BURSZTYN, Marcel (Orgs.). **A difícil sustentabilidade: políticas energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001, p. 41-58.

BERNARDES, Adão; FERREIRA, Francisco. Os desastres e a tomada de consciência. In : CUNHA, Sandra Baptista ; GUERRA, Antonio José (Orgs.). **A QUESTÃO AMBIENTAL : Diferentes Abordagens**. Rio de Janeiro: BERTRAND BRASIL, 2007, p. 27-30.

BIRNBAUM, Pierre. Conflitos. in: BOUDON, Raymond (Org.). **Tratado de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jazahar.Ed. 1995, p. 247-271.

BORDALO, Carlos. A. Gestão Ambiental no estado do Pará. In: Gestão Desafios e Experiências Municipais no estado do Pará. ROCHA, Gilberto (org.). Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2007, p.117-126.

BRANDÃO, Eduardo, Desafios do novo Plano Diretor de Belém -PA e a região insular do município. In: VASCONCELLOS Mario; ROCHA Gilberto; LANDISLAU, Evandro (Orgs.). **O Desafio da Política Sustentável urbana: Gestão socioambiental de Belém**. Belém/NUMA/EDUFPA, 2009, p.131 - 156.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Conselho municipal de Meio Ambiente** Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm> > Acesso em: jun. de 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Gestão Ambiental Compartilhada**
Discussão: Licenciamento Ambiental de empreendimentos e atividades com características de impacto local e os Critérios para os Municípios exercerem a Gestão Ambiental, Departamento de Articulação institucional (DAÍ), Brasília, 2006, p.3.

BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Cartilha de Licenciamento ambiental, 2.ed. Brasília: TCU, 4ª Secretária de Controle Externo, 2007.

BREDARIOL, Celso; VIERA, Liszt, Política Ambiental: Histórico e Crise. In: _____. **Cidadania e política ambiental**. 2ª. Edição. Rio de Janeiro. Record, 2006, p. 77-100.

BUARQUE, Sergio. Desenvolvimento Local e Globalização. In: _____. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, p. 27-58.

CALDAS, Ricardo; AMARAL, Carlos. O Processo de Globalização. In: _____. **Mudanças, Razão das Incertezas**: Introdução a gestão do conhecimento. São Paulo: Editora CLA, 2002. p 31-40.
CIDIN, Renata; SILVA, Ricardo. Pegada Ecológica: Instrumento de Avaliação dos Impactos Antrópicos no Meio Ambiente. In. CIDIN, Renata; SILVA, Ricardo. **Estudos Geográficos**. Rio Claro, 2 (1): 43-52, jun - 2004. Disponível em <<http://cecemca.rc.unesp.br/ojs/index.php/estgeo/article/viewFile/257/213> > Acesso em: 12 de jun. 2009.

CARVALHO, Gardênia. Dano versus impacto ambiental negativo. In: _____. **Contabilidade ambiental**. Curitiba: Juruá, 2007, p.38-41.

CARVALHO, Guilherme. O Financiamento dos Bancos Multilaterais para os projetos de Saneamento na Região Metropolitana de Belém: uma reflexão crítica sobre o Tema. In: UHLY, Steven; SOUZA, Eliene Lopes (Orgs.). **A questão da água na grande Belém**. Belém: UFPA: Casa de Estudos germânicos, 2004, p.103-120.

CARVALHO, José. Poder Executivo. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da Questão Ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2008, p. 259-274.

CIRIBELLI, Marilda. Tipos de pesquisa: diferentes classificações. In: **Como Elaborar uma Dissertação de Mestrado através da pesquisa científica**. _____. Rio de Janeiro: 7 letras, 2003. p 53-56.

CENTRO PELO DIREITO À MORADIA CONTRA DESPEJOS (COHRE). **Conflitos urbano-ambientais em capitais amazônicas: Boa Vista, Belém, Macapá e Manaus**. Calabria. 2006, p.26-29.

CUNHA, Luiz; COELHO, Maria. Política e gestão Ambiental. In: CUNHA, Sandra; GUERRA, Antonio (Orgs.). **A questão Ambiental: diferentes abordagens**. Rio de Janeiro: BERTRAND BRASIL, 2007, p.43 -52.

DE CARLO, Sandra. **Gestão Ambiental nos municípios Brasileiros: Impasse e Heterogeneidade**. 2006. 2006. 330f. (Tese de doutorado) - Centro de desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília: Brasília, 2006.

DIAS, Emerson. **Conceitos de Gestão e Administração: Uma revisão Crítica**. Revista Eletrônica de Administração. Facef. Vol.01 - jul, Dez. 2002. Disponível em: <http://www.facef.br/rea/edicao01/ed01_art01.pdf> Acesso em: 01 jul. 2010.

DINIZ, Clélio; LEMOS, Mauro. Condicionantes territoriais e externalidades. In. _____ **Economia e Território** .Belém: Editora UFMG, 2005, p.175.

ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICA DO PROJETO PARA O MELHORAMENTO DO SISTEMA DE TRANSPORTE NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM.(EVPDTU). Relatório de Impacto de Meio Ambiente - Rio de Janeiro, 2003.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental: Aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007.

FELDMANN, Fabio. Consumismo. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. 5. Ed. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2008, p.143-158.

FENZL, Norbert. Estudos Parâmetros Capazes de Dimensionar a Sustentabilidade de um processo de Desenvolvimento. In: XIMENES, Tereza (Org.). **Perspectivas do Desenvolvimento Sustentável: Uma contribuição para a Amazônia 21**. Belém: Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos; Associação de Universidades Amazônicas, 1997, p.1-31.

FERNANDES, Marcionila. Desenvolvimento Sustentável: antinomias de um conceito. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel. (Orgs). **Contra-Discursos do Desenvolvimento Sustentável**. 2 ed. rev. Belém: Associação das Universidades Amazônicas, Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 2006, p. 129-165.

FIGUERES, Christiana; IVANOVA, Maria. Mudanças Climáticas: Interesses nacionais ou um regime global?. In: ESTY, Daniel C; IVANOVA, Maria (Orgs.). **Governança Ambiental Global: Opções e oportunidades**. São Paulo: Editora SENAC, 2005, p. 233-256.

AMPESSAN FILHO, Eloi. Só se preserva o que tem valor econômico: água. In: BRAVO, Álvaro Sánchez (Ed.). **Ordenación Del Territorio y medioambiente**. Sevilla, Espanha: Editores ArCiBel, S.L. , 2009, p.375-398.

FIORI, José Luis. Poder e credibilidade: O paradoxo político da reforma liberal. In. **Lua Nova**. Revista de cultura e Política, nº25, 1992, p.185-196.

FIUERY, Sonia. Democracia, descentralização e Desenvolvimento. In._____. **Democracia, descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006, p. 23-76.

FRANCO, Maria de. A Conservação Contemporânea de Nível Global In. _____. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Editora Annablume, 2008, p.139-146.

FRANÇA, Carmena. Degradação Ambiental e qualidade de vida em Belém (PARÁ, BRASIL) In: PROST, Maria; MENDES, Amílcar (Orgs.). **Ecossistemas Costeiros: Impactos e Gestão Ambiental**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2001, p. 91-101.

FURRIELA, Raquel. Sistema Estadual de Administração da qualidade Ambiental, proteção, controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais de São Paulo (SEAQUA). In: _____. **Democracia, cidadania e proteção do meio ambiente**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, pag -85-106.

GBERSEL, Elton. A avaliação ambiental estratégica e a política Nacional de Meio Ambiente. In: ROCHA, João; HERNRIQUE FILHO, Tarcísio; CAZETTA, Ubiratam. **Política Nacional do Meio Ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 123-150.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e Técnicas de pesquisa social. _____. 6.Ed. São Paulo: Atlas, 2008

GIRARD, Luzia; PINHEIRO, January. Metodologia para gerenciamento dos resíduos sólidos da Bacia da Estada Nova do Município de Belém (PA). Estudos Tecnológicos. Vol.5, nº3: 313-331, set/dez.2009.

GOLDEMBERG, José ;BARBOSA, “**A legislação ambiental no Brasil e em São Paulo**” In: Revista Eco 21, Ano XIV, Edição 96, Novembro 2004.

GOLDEMBERG, José. Energia. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. 5. Ed. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2008, p.171-182.

GOLDENSTEIN, Stela; SALVADOR, Zulmara. Sustentabilidade da gestão da água e desenvolvimento sustentável. In: DOWBOR, Ladislau, RENATO, Tagnin (Orgs.). **Administrando a água como se fosse importante: gestão ambiental e sustentabilidade**. São Paulo :Editora SENAC. São Paulo, 2005, p.89-98.

GOUVÊA, Ronaldo. O município brasileiro nos contextos constitucionais. In: _____. **A questão Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p.176-180.

_____, Descentralização política versus desconcentração administrativa, In: GOUVÊA, Ronaldo. **A questão Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005, p. 72-81.

GUILLHERME, Márcia. **Sustentabilidade sob a ótica global e local**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.

HOGAN, Daniel Josep. A relação entre população e ambiente: Desafios para a demografia. In: TORRES, Haroldo; COSTA, Heloisa (org.). **População e Meio Ambiente: Debate e Desafios**. São Paulo: Editora SENAC, 1990, p.21-52.

IMEDIATO, Luiz Fernando. Política Ambiental. In: **Um projeto para o Brasil, a proposta da força sindical**. 2ª Edição, São Paulo: Editora Geração, 1993. p 465-468.

JACOBI, Pedro. Consórcios Quiriri: programa intermunicipal de tratamento participativo de resíduos sólidos da região do alto-Rio Negro Catarinense. In: _____. **Compartilhamento dos resíduos sólidos no Brasil: inovação com inclusão social**. São Paulo: Annablume, 2006, p 129-153.

LAGO, André. A Cúpula de Joanesburgo. In: _____. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três Conferência Ambientais das Nações Unidas. Brasília: Editora FUNG, 2006, p.87-109.

LIBERATO, Ana. Princípios. In: _____. **Resumo de direito ambiental para concursos**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 41-62.

LIMA, José. Ordenamento Territorial e os Serviços de Infra-Estrutura na Região Metropolitana de Belém. In: **Saneamento Ambiental em áreas Urbanas**. Belém: UFPA/NUMA. EDUFPA, 2003, p.75-104.

LIMA, José ; CARDOSO, Ana ; HOLANDA: Ana. Impasses e desafios na gestão da Região Metropolitana de Belém In: **Cadernos metrópole**. 2º semestre de 2005. p.103 a 126. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/cm_artigos/cm14_114.pdf> Acesso em: 20 de junho de 2010.

LIMA, José; PERREIRA; José. Expressão Urbana e degradação Ambiental na Região metropolitana de Belém. In. PERREIRA, José Almir. **Saneamento em áreas Urbanas**: esgotamento na Região metropolitana de Belém- Belém: UFPA/NUMA. EDUFPA, 2003, p.63-74.

LITTLE, Paul. Os desafios da política ambiental no Brasil. In: _____. **Políticas Ambientais no Brasil**. São Paulo: Peirópolis; Brasília,DF: IIEB, 2003, p.13-24.

LOUREIRO, Violeta. Primeiro passo para integração da Amazônia ao resto do Brasil: abertura da rodovia Belém – Brasília. In: _____. **Amazônia**: história e análise de problemas (do período da borracha aos dias atuais). Belém: DistribeL, 2002, p. 67-87.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky .Consequências da política de Integração e desenvolvimento econômico para a Amazônia. In: _____. **Amazônia**: histórias e análise de problemas (do período da borracha aos dias atuais). Belém:DistribeL,2002, p 87-93.

KAHLMEYER-MERTENS, Roberto et al. Tópicos integrantes do projeto de pesquisa. In: _____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. Linguagem e método. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2007, p 32-64.

MARIANO, Karina L P. A teoria da Interdependência. In: _____. **O Neoliberal Institucionalismo: um modelo teórico para a Integração regional**. Cadernos CEDEC nº50. São Paulo.SP,1995, p,8-13.

MARCONDES, Sandra. Mundo. In: _____. **Brasil, amor a primeira vista**. São Paulo: Editora Peirópolis, 2005. p. 242-25.

MEIRELLES FILHO, João. Amazônia, os últimos 500 anos. In: _____. **O livro de ouro da Amazônia: Mitos e verdades sobre a região mais cobiçada do planeta**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004, p. 98-149.

MELLO, Neli A questão ambiental nas políticas públicas. In: _____. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Editora Annablume, 2006, p 62-98.

MELLO, Neli Aparecida. Mudanças pós-Rio: Sonho ou realidade. In: _____. **Políticas territoriais na Amazônia**. São Paulo: Editora Annablume, 2006, p 99-103.

MELLO, Neli Aparecida. Soluções Compartilhadas O PPG7. In: _____. **Políticas territoriais na Amazônia**, São Paulo Editora Annablume, 2006, p.103-150

MIRANDA, Luiz. Políticas e ações para a preservação dos estuários. In: MIRANDA, Luiz Bruner; CASTRO, Belmiro Mendes; KJERFVE, Björn. **Princípios de Oceanografia Física de Estuários**. São Paulo: editora da universidade de São Paulo, 2002, p. 45-48.

MIRANDA, Natasha. Política Ambiental no Brasil. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Cord.). **Direito Ambiental em Evolução**. Nº5. Curitiba: Juruá, 2007. p. 320- 356

MORAES, Antonio. Ideologias geográficas e Projetos Nacionais no Brasil. In: _____. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2005, p. 89-104.

MORAES, Antonio C. Valor, Natureza e Patrimônio Natural. In: MORAES, Antonio Carlos R. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. 4 Edição. São Paulo: Editora: Annablume. 2005, p.101-138.

MOREIRA DE PAULA, Jônatas. O Controle Judicial das Políticas Ambientais. In: BRAVO, Sánchez. **Políticas Públicas Ambientales**. Espanha: Sevilla ArCiBel, 2008, p. 447-472.

MOTA, José Aroudo. Instrumentos de gestão institucional. In: _____. **O valor da Natureza: Economia e política dos recursos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, p.105-122.

NASSER, Reginaldo (org.). Perspectivas das negociações Internacionais In: _____. **Os Conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação. São Paulo: Editora UNESP., 2009, pag.142 a146.

NEDER, Ricardo Toledo. (Des)centralização política e governo. In: _____. **Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, p.83-86.

NEDER, Ricardo T. A desregulação pública setorial da agenda ambiental(neo) conservacionista. In:_____. **A crise sócioambiental; estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, p.49-59.

NERDE, Ricardo Toledo. Política de Controle da Poluição e de zoneamento Industrial. In: _____. **Crise socioambiental: Estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo : Annablume: Fapesp, 2002 P. 33-35

_____. Regulamentação Pública Ambiental, tendências internacionais e sociedade civil no Brasil. In: NEDER, Ricardo Toledo. **Crise socioambiental: estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. Cap. I.São Paulo: Annablume:Fapesp, 2002.

_____. Capacitação para a gestão ambiental nos anos 90 e o debate sobre a sustentabilidade. In:NEDER,Ricardo Toledo. **Crise socioambiental:estado e sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo:Annablume:Fapesp, 2002., Cap. IX.

NEVES, José Luis. Pesquisas qualitativas características, usos e possibilidades. In. **Cadernos de pesquisas em Administração**. São Paulo . V.1, nº3, 2^oSEM. , 1996.

PARÁ. SETRAN . SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE. Site disponível em :< <http://www.setran.pa.gov.br/projetos/independencia.htm> > Acessado em: 08 de dezembro de 2009.

PEIXOTO, Rodrigo. Caminhos e Descaminhos do Desenvolvimento Territorial no Pará. In: **Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas**. ROCHA, Miranda; MAGALHÃES, Sonia; TYEISSEREN, Pierra (orgs). Belém: EDUFPA, 2009, p.78.

PEREIRA, Paulo. A questão ambiental e a sustentabilidade vistas a partir do enfoque diplomático brasileiro. In: _____. **Rios, Redes e Regiões: A sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres**. Porto Alegre: Editora AGE, 2000, p.140-148.

PERREIRA, Paulo Afonso Soares. Sustentabilidade e gestão ciência política e técnica. In: _____ **Rios, Redes e regiões: a sustentabilidade a partir de um enfoque integrado dos recursos terrestres**. Porto Alegre: AGE, 2000, p. 17- 31.

PEREIRA, Francisco José. O pacto Federativo e guerra fiscal. In._____ **Pacto federativo e guerra fiscal entre os Estados**. São Paulo: Schoba, 2010, p. 37-57.

PLANO ESTADUAL AMBIENTAL (PEA). Belém: SECTAM, 1996.

PLATIAU, Ana et al. Gestão Ambiental: um campo de conflitos. In: THEODORO, Suzi H. (org.). **Mediação de conflitos sociambientais**. Rio de janeiro: Garamond, 2005.

PLATIAU, Ana et al. Políticas Públicas e o Desenvolvimento Sustentável. In: THEODORO, Suzi H. (org.). **Mediação de conflitos sociambientais**. Rio de janeiro: Garamond, 2005, p.40-46.

Programa Estadual de Educação Ambiental do Estado do Pará – PEAM .Belém: SECTAM, 2000.

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE GESTORES AMBIENTAIS (PNC). **Licenciamento Ambiental**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2009.

PROGRAMA DE REABILITAÇÃO URBANA E AMBIENTAL DA BACIA ESTRADA NOVA (PROMABEN). RIMA. Belém: Prefeitura Municipal de Belém, 2007.
PROJETOS DE GESTÃO INTEGRADA DO ESTADO DO PARÁ (PGAI) .Belém :SECTAM, 2000.

PORPINO, Francisca Lúcia Botelho. **Projetos de Execução Descentralizada, PED**: perfil do programa do Estado do Pará. Belém; SECTAM,1995.

RAMOS, Erasmo. Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) na Lei 6.938/81.p.60-67, In: _____. **Direito Ambiental Comparado (Brasil-Alemanha –EUA)**: Uma análise exemplificada dos instrumentos Ambientais brasileiros á luz do direito comparado. Maringá: Midiograf II,2009.

RIBEIRO, Costa Wagner. A conferência de Estocolmo. In: _____. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Editora Contexto, 2005, p.73-81.

RIBEIRO, Costa Wagner. A convenção de Viena e o protocolo de Montreal. In: _____. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Editora Contexto, 2005, p.97-102.

RIBEIRO, Costa Wagner. Dos primeiro tratados à conferência de Estocolmo. In: _____. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Editora Contexto, 2005, p.53-58.

RIOS,Aurélio; ARAÚJO Ubiracy. Política Nacional do Meio Ambiente. In: **O direito e o desenvolvimento sustentável:curso de direito ambiental**. São Paulo:Peirópolis; Brasília,DF: IEB, 2005, pag. 149-168.

ROCHA, Suzy.O Projeto de Implantação da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica nos municípios de Itamaracá e Itapissuma (PE). In: LITTLE. Paul. **Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências**. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

ROCHA, Gilberto. A cidade de Belém e a Dinâmica Demográfica do estado do Pará (1970-2007). In. VASCONCELLOS, Mário; ROCHA, Miranda; LADISLAU, Evandro (Orgs.). O desafio da sustentabilidade Urbana. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2009.

RONDINELLI, Dennis. Decentralization Briefing Notes. Seddon.World Bank Institute. Strengthening Operational Skills in: by.Jennie Litvack and Jessica. **Community Driven Development**. Washington,D.C:Edited. April 15-19, 2002. Disponível em:
[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/07ByDocName/Decentralizationbriefingnotes2/\\$FILE/%5BEnglish%5D+Decentralization+Briefing+Notes.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/07ByDocName/Decentralizationbriefingnotes2/$FILE/%5BEnglish%5D+Decentralization+Briefing+Notes.pdf) Acesso em: 03 de maio de 2009.

SACHS, Ignacy. O desenvolvimento sustentável: do conceito à ação. Estocolmo a Joannesburgo. In: DOWBOR, Ladislau; TAGNIN, Renato . (Orgs.) **Administrando a água com se fosse importante**: Gestão ambiental e sustentabilidade. São Paulo: Editora SENAC, 2005, p. 17- 26.

SANTOS, Vanice; CANDERO, Rosana. Entrevista semi-estruturada. In: Trabalhos acadêmicos: Uma orientação para pesquisa e normas técnicas. SANTOS, Vanice; CANDERO, Rosana – Porto Alegre. RS: AGE, 2006, p.75.

SANTOS, Dário. A macrodrenagem da Bacia do Uma em questão: percepções sociológicas sobre os impactos socioespaciais na área de Belém. 1998. Dissertação (mestrado). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos: Universidade Federal do Pará, 1998.

SAYAG, Doris; BURZTYN, Marcel. Programa Piloto para proteção das Florestas Tropicais do Brasil-PP-G7. In: NASCIMENTO, Elimar; DRUMMOND, Augusto (orgs.). **Amazônia: dinamismo econômico ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p.179-182.

SCHOLZ, Imme. Entre compromissos globais e interesses nacionais: elementos definidores da Agenda da cooperação internacional na Amazônia Brasileira. In: COSTA, Sérgio; SAGMEISTER, Hartmut; STECKBAUER, Sonja. **O Brasil na América Latina: Interações, percepções e Interdependências**. São Paulo: Editora Annablume; Adlaf; Fundação Heinrich Böll, 2007, p.177-200.

SOARES, Beatriz. Cidade e Município: Observações sobre o poder Local. In: SILVA, José.; LIMA, Luis; ELIAS, Denise. **Panorama da Geografia Brasileira**. São Paulo: Annablume, 2006, p. 77-94.

SOUZA, Rosemeri. Evolução de Política e Gestão Ambiental no Brasil. In: _____. Evolução Redes de Monitoramento sócio ambiental temas da sustentabilidade. São Paulo: Annablume, 2007, p.147-160.

STEINBERGER, Marília; MANIÇOBA, Regina. **Efeitos da centralização e descentralização no processo brasileiro de municipalização: o caso da região norte**. Red de revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal. Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/111/11102002.pdf>> Acesso em: 30 de junho de 2009.

STOKINGER, Silva. Ambiente Urbano e Relações Sociais. **Amazônia**: revista do curso de mestrado em Serviço Social, Belém, v1, jan. p. 45-92, 2000.

STRECK, Charlotte. Redes de políticas públicas como coalizões para mudança. In: ESTY, Daniel C; IVANOVA, Maria H (Orgs.). **Governança Ambiental Global: Opções e oportunidades**. São Paulo: Editora SENAC, 2005, p.139-160.

TELLES, Vera. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In Fleury, Sonia (org). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006 p.397-416.

THEODORO, Suzi Huff. Políticas Públicas e o Desenvolvimento Sustentável. In: _____. (org.). **Mediação de Conflitos Socioambientais**. Rio de Janeiro: editora Garamond Ltda, 2005, p. 40-46.

THEODORO, Suzi H. Gestão Ambiental: Um campo de conflitos. In: _____. mediações de conflitos socioambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2005, p 47-67.

TOBIAS, Maisa; OLIVEIRA, Aline; FEIO, Kelly. **Análise multivariada da demanda por ônibus na região metropolitana de Belém – RMB.** In. _____ Projeto de pesquisa Custo Transporte e Indicadores de Mobilidade Urbana na RMB. Disponível em: < <http://www.unama.br/Colunas/ServletVerArquivo?idColuna=307>> Acesso em 24 de Julho de 2010.

TOBIAS, Maisa; Rodrigues, Brenda; Bordalo, Andre. A Bordagem **comparativa da mobilidade individual por ônibus da RMB:** uma retrospectiva de 10 anos. Trac. , Belém, v.5 n^o10, p. 33-40 Dez.2002. Disponível em:http://www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/artigos_revistas/268.pdf Acesso em 20 de julho de 2010.

TOLBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. In: **planejamento e políticas Públicas**, junho de 1991. Disponível em: < <http://www.federicotobar.com.ar/pdf/Portugues/O-conceito-de-Descentralizacao-usos-e-abusos.pdf> Acesso em: 20 de junho de 2009.

TONI, Fabiano. La gestión forestal en los municipios de la Amazonia brasileña. In: FERROUKHI, Ly. **La gestion Florestal municipal em America Latina.** és. Bogor, Indonesia: CIFOR, IDRC, 2003, p.145 – 178.

TRENNEPOHL, Curt; TRENNEPOHL, Terence. **Licenciamento Ambiental.** Niterói: Impetus, 2008.

VIEGAS, Thaís. Zoneamento ambiental e colisão de direitos no espaço urbano de São Luis In: LEITE, José, FILHO, Ney (org). **Direito Ambiental Contemporâneo.** Baueri, SP: Manole, 2004. p.293 a 340.

VIOLA, Eduardo. Relações Internacionais. In: TRIGUEIRO, André (Coord.). **Meio Ambiente no Século 21. 21** especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. 5. Ed. SP: campinas: Armazém do Ipê, 2008, p.183-198.

VISENTINI, Georgine. Reforma do Estado no Brasil (1995 – 1998): **O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** 2007 tese (mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Instituto de Filosofia e Ciência Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciência política. Porto Alegre, 2006.

WEISS, Joseph. As Políticas Ambientais Estaduais. In: NASCIMENTO, Elimar; DRUMMOND, Augusto (orgs.). **Amazônia: dinamismo econômico ambiental.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p.154-155.

WORLD, Chris. A emergência de um conjunto de princípios destinados à proteção Internacional do Meio Ambiente.. In: SAMPAIO, José Adércio; WORLD, Chris; NARDIR, Afrânio. (Orgs.) **Princípios de Direito Ambiental.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 5-36

YIN, Robert K. **Estudo de Caso** : Planejamento e Métodos - 3ª Ed. 2004

ANEXOS

ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO ENTE FEDERAL .

NOME:

FORMAÇÃO:

CARGO:

1 - IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA O SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL

2- CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA REALIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

3- ESTRUTURA DO SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DESTA INSTITUIÇÃO.

4- INSTRUMENTOS UTILIZADOS NO PROCESSO.

5- A DEFINIÇÃO DA INSTITUIÇÃO LICENCIADORA.

6-ATIVIDADES ECONÔMICAS OU EMPREENDIMENTOS QUE GERAM DÚVIDAS NA DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÃO LICENCIADORA.

7- FORMAS DE SUPERAÇÃO DOS CONFLITOS.

8- CONSEQÜÊNCIAS DE UM PROCESSO CONFLITUOSO.

9- IMPACTO LOCAL

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO ENTE ESTADUAL .

NOME:

FORMAÇÃO:

CARGO:

1 - OBJETIVOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

2- OS CRITÉRIOS UTILIZADOS(SEGUIDO) PARA REALIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

3- ATIVIDADES ECONÔMICAS OU EMPREENDIMENTOS QUE GERAM DÚVIDAS NA DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÃO LICENCIADORA.

4-AS CONSEQÜÊNCIAS DOS CONFLITOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE OBRAS.

5- FORMAS DE SUPERAÇÃO DE CONFLITOS.

6- OS PROJETOS PROMABEN E EXTENSÃO DA AVENIDA INDEPENDÊNCIA.

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO ENTE MUNICÍPIO

NOME:

FORMAÇÃO:

CARGO:

.

1 - IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA O SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL.

2- CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA REALIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

3- ESTRUTURA DO SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DESTA INSTITUIÇÃO.

4- INSTRUMENTOS UTILIZADOS NO PROCESSO.

5- A DEFINIÇÃO DA INSTITUIÇÃO LICENCIADORA.

6-ATIVIDADES ECONÔMICAS OU EMPREENDIMENTOS QUE GERAM DÚVIDAS NA DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÃO LICENCIADORA.

7- FORMAS DE SUPERAÇÃO DOS CONFLITOS.

8- CONSEQÜÊNCIAS DE UM PROCESSO CONFLITUOSO

9- TEMPO QUE O MUNICÍPIO LICENCIA.

10- OS PROJETOS PROMABEMN E EXTENSÃO DA AVENIDA INDEPENDÊNCIA.

ROTEIRO DE ENTREVISTA DOS CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE.

NOME:

FORMAÇÃO:

CARGO:

1 - IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA O SISTEMA DE GESTÃO AMBIENTAL .

2- CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA (ANALISAR UM PEDIDO) REALIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

3- ESTRUTURA DO SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL INSTITUIÇÃO EXISTENTE NO ESTADO.

4- INSTRUMENTOS UTILIZADOS NO PROCESSO.

5- A DEFINIÇÃO DA INSTITUIÇÃO LICENCIADORA.

6-ATIVIDADES ECONÔMICAS OU EMPREENDIMENTOS QUE GERAM DÚVIDAS NA DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÃO LICENCIADORA.

7- FORMAS DE SUPERAÇÃO DOS CONFLITOS.

8- CONSEQÜÊNCIAS DE UM PROCESSO CONFLITUOSO.

- PROJETO PROMABEN

- PROJETO DE CONSTRUÇÃO DA AVENIDA INDEPENDENCIA.

ROTEIRO DE ENTREVISTA DO ENTE MUNICÍPIO - SEURB

NOME:

FORMAÇÃO:

CARGO:

1 - IMPORTÂNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA A CONSTRUÇÃO DE OBRAS.

2- CRITÉRIOS EXIGIDOS PARA SE TER O LICENCIAMENTO AMBIENTAL.

3- A DEFINIÇÃO DA INSTITUIÇÃO LICENCIADORA DO PROJETO PROMABEM.

4- OBRAS DE CONSTRUÇÃO QUE GERAM DÚVIDAS NA DEFINIÇÃO DE INSTITUIÇÃO LICENCIADORA.

5- FORMAS DE SUPERAÇÃO DOS CONFLITOS.

6- CONSEQÜÊNCIAS DE UM PROCESSO CONFLITUOSO

7- OS PROJETOS PROMABEN E EXTENSÃO DA AVENIDA INDEPENDÊNCIA.

LEI ESTADUAL NO. 7389 DE 01/04/2010

Define as atividades de impacto ambiental local no Estado do Pará, e dá outras providências.

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARÁ estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Para os efeitos desta Lei considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem - estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

Art. 2º O ato de se definir a tipologia das atividades de impacto local no Estado do Pará e de fundamental importância para a eficácia do processo de gestão ambiental integrada, descentralizada e participativa do licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos e níveis de poluição e/ou degradação ambiental.

Parágrafo único. A tipologia das atividades de impacto ambiental local prevista nesta Lei abrange as atividades/empreendimentos definidos no Anexo I, seu porte e potencial poluidor/degradador, com a magnitude dos impactos ambientais e não o da titularidade dos bens afetados.

Art. 3º A regularização ambiental das atividades de impacto ambiental local, somente será expedida, mediante apresentação, quando couber, da outorga de direito dos recursos hídricos ou da reserva de disponibilidade hídrica emitida pelo Estado ou pela União.

Art. 4º Serão implementadas ações de divulgação e educação ambiental, visando a conscientização dos responsáveis por atividades/empreendimentos de impacto ambiental local, a regularização ambiental junto aos órgãos competentes.

Art. 5º Os procedimentos que deverão ser adotados para o licenciamento das atividades/empreendimentos de impacto ambiental local, obedecerão as normas legais e requisitos técnicos estabelecidos na legislação vigente, inclusive as regulamentações impostas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente - COEMA, do Estado do Pará.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 31 de março de 2010.

ANA JÚLIA DE VASCONCELOS CAREPA
Governadora do Estado

RESOLUÇÃO COEMA NO. 79 DE 07/07/2009

Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente, define as atividades de impacto ambiental local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal e dá outras providências.

O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE-COEMA, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 4º -A, alínea "h", da Lei nº 5.752, de 26 de julho de 1993, alterada pela Lei nº 7.026, de 30/07/2007 e o disposto no Decreto Estadual nº 1.859, de 16 de setembro de 1993, alterado pelo Decreto Estadual nº 2.968, de 10 de novembro de 1994; e

CONSIDERANDO o art. 23, incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988, que atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para proteção do meio ambiente;

CONSIDERANDO o art. 6º da Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre os órgãos e entidades que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, conferindo-lhes responsabilidades para a proteção e melhoria da qualidade ambiental;

CONSIDERANDO o art. 6º da Resolução CONAMA nº 237/1997, que estabelece a competência do órgão ambiental municipal o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio;

CONSIDERANDO o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipais de Meio Ambiente; CONSIDERANDO a necessidade de estabelecer procedimentos para a descentralização do licenciamento ambiental das atividades de competência do Estado e de definir os empreendimentos e atividades de impacto local para fins de licenciamento ambiental na esfera de competência do Município, evitando a duplicidade e omissão de ações pelos dois entes federados; CONSIDERANDO a necessidade de integrar a atuação dos órgãos componentes do SISEMA e consolidar o sistema de licenciamento ambiental como instrumento de gestão da Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado do Pará, visando o desenvolvimento sustentável;

RESOLVE:

Art. 1º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União e do Estado, quando couber, o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades relacionados no Anexo Único, parte integrante desta Resolução, onde, também, estão fixados os respectivos portes, que lhes caracterizam como de impacto local.

Art. 2º - Os municípios, para o exercício da competência do licenciamento ambiental previsto neste artigo, deverão:

Ter implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente;

Ter implantado e em funcionamento Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;

Possuir nos quadros do órgão municipal do meio ambiente, ou a disposição do mesmo, profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, exigindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), ou conselho.

Possuir servidores municipais com competência e habilidade para exercício da fiscalização ambiental;

Possuir legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;

Possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes;

Possuir Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.

Art. 3º- A documentação comprobatória da habilitação do Município deverá ser encaminhada à SEMA, para análise e manifestação.

Art. 4º - Quando a ampliação dos empreendimentos e atividades já licenciados pelo órgão municipal de meio ambiente ultrapassarem os impactos locais, indicados no Anexo Único, a competência do licenciamento ambiental retorna ao Estado, para que seja executada de forma supletiva, podendo esta retornar ao Município quando da aquisição de condições técnicas por delegação de competência do Órgão Estadual de Meio Ambiente

Art. 5º - Os Municípios que já realizam, no momento da publicação desta Resolução, o licenciamento das atividades consideradas como de impacto local, conforme relacionado no Anexo Único da presente Resolução deverão, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Resolução, encaminhar à SEMA a documentação exigida no art. 2º dessa Resolução, para a habilitação.

Art. 6º - O Anexo Único da presente Resolução poderá ser ampliado por meio de Ato Administrativo, ad referendum do COEMA.

Art. 7º - Fica criada no âmbito do COEMA a Comissão Permanente de Acompanhamento e Avaliação da Gestão Ambiental Municipal, com o objetivo de apoiar o processo de descentralização ambiental.

Parágrafo Único – A documentação a que se refere o Art. 2º será encaminhada ao COEMA para conhecimento e acompanhamento através da Comissão Permanente de Acompanhamento e Avaliação da Gestão Ambiental Municipal.

Art. 8º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA, 02 de julho de 2009

ANÍBAL PESSOA PICANÇO

Presidente do Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA

RESOLUÇÃO COEMA NO. 21 DE 13/12/2002

**Aprova os seguintes projetos: 1) Diretrizes e Estratégias para a Descentralização da Gestão Ambiental do Estado do Pará - PGAI/PA - do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG-7
2) Prioridades Ambientais do Estado do Pará, integrante do componente Gestão Integrada de Ativos Ambientais do Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA-II.**

O PRESIDENTE DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - COEMA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 4º, inciso I, alínea "a", da Lei nº 5.752, de 26 de agosto de 1993; e

CONSIDERANDO a recomendação da Coordenação Geral do Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA II, no sentido de que sejam submetidos à apreciação do Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA os documentos objeto desta Resolução, haja vista que deverá aprovar os Projetos deles resultantes;

CONSIDERANDO a decisão tomada na Reunião do COEMA, realizada em 13 de dezembro de 2002;

RESOLVE:

Art. 1º Referendar os documentos a seguir discriminados, elaborados pela Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTAM:

Diretrizes e Estratégias para a Descentralização da Gestão Ambiental do Estado do Pará - PGAI/PA - do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG-7.

Prioridades Ambientais do Estado do Pará, integrante do componente Gestão Integrada de Ativos Ambientais do Programa Nacional do Meio Ambiente - PNMA-II.

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

PLENÁRIO DO CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE, em 13 de dezembro de 2002.

EMANUEL ARESTI SANTANA GONÇALVES MATOS

Secretário Executivo de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente

Presidente do Conselho Estadual de Meio Ambiente

CONSELHO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE - COEMA