

**Políticas públicas para o licenciamento ambiental: um estudo sobre a  
municipalização no estado de São Paulo**

**Clemerson Luiz Pereira de Araujo**

Mestre, UFSCar, Brasil.  
clemerson42@gmail.com

**Joelson Gonçalves de Carvalho**

Professor Doutor, UFSCar, Brasil.  
joelson@ufscar.br

## RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a execução da política de descentralização da gestão ambiental pública e, em especial, da municipalização do licenciamento ambiental, comparando, metodologicamente, os mecanismos adotados pelo município de Araraquara/SP para operacionalização de seu licenciamento ambiental com os mecanismos utilizados no estado de São Paulo, através da CETESB, órgão estadual de controle ambiental, no município de São Carlos/SP. Para tanto, foi realizado um levantamento bibliográfico e análise documental junto aos órgãos públicos. Constatou-se que o licenciamento ambiental municipalizado não promoveu uma diminuição do tempo necessário para liberação de licenças, bem como não houve investimentos para a modernização dos processos de análise, ao contrário da esfera estadual, que passou por um processo de virtualização de suas solicitações de licença. No entanto, nota-se que há uma maior acuidade do município de Araraquara na análise e mitigação dos impactos ambientais causados por empreendimentos licenciados, além de uma maior aproximação entre agentes públicos municipais e comunidade, o que demonstra benefícios na descentralização.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão ambiental pública. Licenciamento ambiental municipalizado. Descentralização

## 1 INTRODUÇÃO

Durante praticamente toda a história do país, a gestão ambiental pública foi executada de maneira bastante centralizada pelo governo federal e com uma caracterização mais pragmática, no qual o meio ambiente era modificado com a finalidade de fomentar o desenvolvimento econômico ou, na melhor das hipóteses, era protegido para se evitar danos maiores à população humana, sem que houvesse uma real preocupação em integrar as políticas públicas de desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. Entretanto, com o surgimento da Política Nacional de Meio Ambiente, através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) o ideal de gestão ambiental passa a ser compartilhado com as outras esferas governamentais, sendo que os municípios passam a ter uma grande responsabilidade na preservação do meio ambiente.

Posteriormente, a própria Constituição Federal de 1988 colocou em evidência a descentralização da gestão ambiental, dando competência comum à união, estados e municípios para, entre outras responsabilidades, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1988).

Com a justificativa de que os municípios podem administrar melhor os seus recursos naturais devido à maior proximidade de seus agentes públicos com a população e o meio em que vivem, além de uma suposta maior agilidade na resolução de problemas e na emissão de licenças e autorizações, as cidades foram recebendo maiores responsabilidades na gestão ambiental, muitas vezes sem que tivessem uma contrapartida para que pudessem executar essa tarefa de maneira adequada (AZEVEDO, 2007). Essa responsabilização foi, aos poucos, e de maneira assimétrica, sendo incorporada pelas prefeituras e órgãos públicos municipais, principalmente nas grandes cidades, que tiveram que se adequar para atender à legislação, com a criação de secretarias de meio ambiente ou outros departamentos relacionados.

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à descentralização da gestão ambiental operada pela União, estados e municípios, a partir de um estudo comparativo entre dois municípios paulistas de médio porte e com sistemas de gestão distintos, a saber: São Carlos, que utiliza o licenciamento ambiental

exclusivamente realizado pelo estado, e Araraquara, que optou por municipalizar o licenciamento ambiental de atividades de pequeno porte.

## **2 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS**

O município de Araraquara passou a realizar o licenciamento de atividades de baixo impacto ambiental a partir de 2009, primeiro através de um convênio com a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB) e posteriormente, a partir de 2014, através de uma autorização da própria Secretaria Estadual de Meio Ambiente, que verificou que a cidade atendia aos requisitos mínimos para a execução da tarefa. Assim, em Araraquara, a CETESB continuou a realizar seus processos de licenciamento apenas para atividades de médio e alto impacto ambiental.

Em função disso, foi possível promover uma investigação da efetividade da municipalização do licenciamento ambiental, comparando o processo realizado pelo município de Araraquara com o realizado pela CETESB para atividades de baixo impacto ambiental em cidades que não possuem a gestão ambiental descentralizada. Para tanto, optou-se metodologicamente por um estudo comparado entre Araraquara e São Carlos. A escolha desse último município se deu em função de suas semelhanças com Araraquara, tendo em vista que ambos apresentam números populacionais e econômicos muito semelhantes e estão localizados na região central do estado de São Paulo, distantes apenas 42 quilômetros um do outro.

Além da pesquisa bibliográfica sobre o tema abordado, buscou-se realizar uma pesquisa documental, por meio da análise dos arquivos das instituições públicas envolvidas, a saber: DAAE Araraquara e CETESB. Os documentos pesquisados consistiam em planilhas de solicitações e emissão de licenças ambientais, relatórios de gestão, dados sobre o número de ocorrências danosas ao meio ambiente, fiscalizações, denúncias, atendimento ao público, informações sobre o tempo de espera para recebimento de outorgas, licenças e autorizações. Outro documento analisado foi a Normativa CONSEMA 001/2018, instrumento através do qual a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo autoriza que os municípios que atendem determinadas condicionantes realizem o licenciamento de atividades e empreendimentos com potencial impacto ambiental local.

Para além das informações bibliográficas e documentais, buscou-se realizar verificação sobre o *modus operandi* de cada ente pesquisado a respeito dos processos de solicitação de licenciamento ambiental. Para tanto, como já ressaltado, definiu-se que seriam comparados os dados do licenciamento municipalizado de Araraquara com os dados gerados pela agência ambiental da CETESB de São Carlos.

## **3 DESCENTRALIZAÇÃO FEDERAL: CONTEXTO GERAL DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPALIZADO**

Em relação aos procedimentos adotados para a realização do licenciamento ambiental, de maneira geral pode-se dizer que, no Brasil, é exigida a solicitação de uma licença para a operação de atividades e instalação de empreendimentos que utilizem recursos naturais ou tenham o potencial de degradar o meio ambiente. Assim, o licenciamento tem um caráter preventivo, pois sua aplicação visa evitar a ocorrência de impactos ambientais. Em resumo, as

funções do licenciamento ambiental são disciplinar e regulamentar o acesso e utilização dos recursos ambientais e prevenir danos ambientais (SÁNCHEZ, 2013).

A respeito dos empreendimentos passíveis de licenciamento, a Resolução CONAMA 237 de 1997 apresenta um rol de atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental e que, portanto, dependem do prévio licenciamento do órgão ambiental competente. Nessa resolução há a exigência de licenciamento tanto para construção e instalação como para a ampliação de estabelecimentos e atividades já existentes, assim como para seu funcionamento (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1997).

No estado de São Paulo, os municípios têm a opção de aderir a um acordo com o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA) através do qual o órgão estadual os autoriza a exercerem a prerrogativa de licenciamento de atividades de impacto local como forma, pelo menos em tese, de harmonizar a atuação dos entes federados, evitando a duplicidade de atribuições e tornando a gestão pública mais eficiente, além de reforçar o ideal cooperativo do federalismo brasileiro (MOURA, 2017).

As justificativas para que o município seja o principal ente a pôr em prática uma política de meio ambiente e de licenciamento ambiental são muitas e vão desde a ideia de que os agentes públicos municipais estão em maior contato com os problemas ambientais e com a própria população e, assim, podem atuar com maior agilidade para a solução de conflitos, até ao entendimento de que o município pode emitir também com maior agilidade a licença ambiental de empreendimentos de baixo impacto ambiental, diminuindo o encargo burocrático para empreendimentos de baixo porte.

Em relação aos aspectos mais voltados à descentralização das políticas públicas como meios de se alcançar objetivos dos mais variados, pensava-se, até recentemente, que havia um consenso em torno das virtudes da descentralização e, por razões variadas, ao longo dos últimos tempos, diferentes correntes de diferentes orientações políticas relacionaram propostas de descentralização com diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais, como se a descentralização fosse uma espécie de panaceia capaz de resolver muitos males da vida pública (ARRETICHE, 1996). No entanto, os benefícios da descentralização da gestão pública são atualmente contestados por diversos estudiosos, ainda que existam algumas virtudes.

Analisando a descentralização em sentido mais amplo, para Arretiche (1996), ela teria como objetivos uma democratização na prestação de serviços públicos e com mais eficiência, o que acarretaria uma melhoria geral na qualidade de vida da população como um todo. Porém, a autora também demonstra que a descentralização, por si só, pode não atender às expectativas esperadas.

Para alguns pesquisadores, a importância da participação popular para a efetividade dos ganhos relacionados à descentralização da gestão. Nas palavras de Jacobi (2000):

Participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal cujos objetivos são: a) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando ao desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; b) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e c) desenvolver a participação na definição de programas e projetos e

na gestão dos serviços municipais (JACOBI, 2000, p. 29)

Assim, a participação social deve ter por base a redistribuição do poder de modo a favorecer as camadas sociais que, em geral, não têm acesso a ele e, com isso, minimizar as limitações da democracia representativa, pois pretende-se que essas camadas tenham mais acesso às diversas instituições do Estado e, assim, possam ter suas ideias e opiniões levadas em conta na formulação e implementação de políticas públicas. Dessa maneira, a descentralização pode ser entendida como um meio de fortalecer a representação dos cidadãos colocando-os mais próximos dos responsáveis pela gestão dos serviços públicos, o que fortalece a democracia participativa e, em tese, torna esses serviços melhores.

Para Arretche (2005), um maior grau de autonomia pode dar aos entes subnacionais a opção de não adesão às políticas federais, mas alguns municípios e estados com baixa capacidade de arrecadação de tributos “tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo que de fato tem controle sobre tais recursos” e, ainda que tenham recursos, podem “dispor de limitada autonomia para definir sua própria agenda, porque suas políticas são financiadas basicamente com transferências vinculadas” (ARRETCHE, 2005, p. 71).

Portanto, a análise da descentralização do licenciamento ambiental em Araraquara, comparando-o com os procedimentos estadualizados de São Carlos torna-se um instrumento complementar para verificar se o fortalecimento das instituições locais de gestão ambiental tem contribuído para que sejam executadas serviços de melhor qualidade à população, pois a descentralização teria como objetivos uma democratização na prestação de serviços públicos e com mais eficiência (ARRETCHE, 1996), sendo que a sociedade, por sua vez, teria ganhado uma maior consciência ambiental por ter um maior contato com os agentes públicos municipais.

#### **4 DAAE Araraquara e CETESB: duas experiências de licenciamento ambiental em diferentes escalas**

A gestão do meio ambiente do município de Araraquara encontra-se, atualmente, a cargo do Departamento Autônomo de Água e Esgotos (DAAE Araraquara), através de sua Diretoria de Gestão Ambiental (DGA) que também é responsável pela gestão dos resíduos sólidos, e contém uma estrutura composta pelas seguintes gerências: Gestão Ambiental e Sustentabilidade, Fiscalização e Licenciamento Ambiental, Biodiversidade, Limpeza Urbana e Resíduos de Serviço, Resíduos Sólidos, Resíduos Especiais e Volumosos.

A DGA é composta por funcionários que atuam como agentes de fiscalização ambiental, fiscais municipais, engenheiros agrônomos e civis, analistas ambientais, agentes administrativos e operacionais e jovens aprendizes. Entre as formações acadêmicas dos funcionários estão biólogos, engenheiros, administradores públicos, geógrafos, químicos, técnicos ambientais, entre outros.

A Unidade de Licenciamento e Registro Ambiental é responsável direta pelo licenciamento municipalizado das atividades de baixo impacto ambiental local, que é realizado conforme as determinações do Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA), através de sua Resolução Normativa nº 001/2018 (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, 2018). Segundo a Normativa, em seu parágrafo 1º: “Compete ao Município, nos termos do Anexo III, o

licenciamento ambiental de empreendimentos e de atividades executados em seu território que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local”.

Assim, a Normativa estabelece as regras para que o município possa exercer a prerrogativa de licenciar as referidas atividades, que são divididas entre baixo, médio e alto impacto ambiental local.

O município de Araraquara está cadastrado junto a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Processo SMA 6.557/2014) para realizar o licenciamento das atividades consideradas de baixo impacto ambiental, conforme definido pela própria normativa, o que inclui, entre outros, empreendimentos com determinadas atividades industriais que possuem uma área construída de até 2.500m<sup>2</sup>.

A CETESB, por sua vez, conta com 46 agências distribuídas por todas as regiões do estado de São Paulo. No município de São Carlos/SP, há uma agência na qual atuam 07 fiscais e, além da cidade sede, atende às cidades de Ribeirão Bonito, Ibaté, Dourado, Torrinha, Brotas, Descalvado e Itirapina. Como o município não possui autorização da Secretaria Estadual de Meio Ambiente para realizar o licenciamento ambiental municipalizado, a agência estadual é responsável na cidade também pelo licenciamento de atividades de baixo impacto ambiental, conforme a Normativa CONSEMA 001/2018.

Conforme dados levantados junto aos técnicos da agência CETESB de São Carlos, obtidos através de solicitação formal dos autores, as licenças ambientais para as atividades de baixo impacto ambiental, que são definidas pela Normativa Consema 001/2018, são emitidas imediatamente por um sistema denominado Via Rápida Ambiental (VRA), desde que a empresa solicitante cumpra todos os requisitos exigidos pelo sistema.

Para melhor compreender o funcionamento dos processos de licenciamento ambiental na esfera estadual e no município de Araraquara, serão comparados os dois tipos de processos realizados por seus respectivos órgãos ambientais para a emissão da licença ambiental.

No município de Araraquara, as etapas do processo de licenciamento foram definidas por normativas e instruções técnicas internas do DAAE. Para solicitar a licença ambiental de atividades de baixo impacto ambiental, os empreendedores devem providenciar a documentação e formulários necessários e que se encontram disponíveis no portal virtual da autarquia, os quais devem ser preenchidos e apresentados pessoalmente na sede do órgão. Aqui observa-se uma das diferenças entre o modus operandi relacionado às solicitações de licença ambiental para atividades de baixo impacto ambiental entre a CETESB e o DAAE se refere à necessidade de apresentação da documentação física no Departamento, enquanto na agência estadual toda a documentação deve ser submetida à análise através do serviço de VRA.

No DAAE, após a entrega da documentação e das adequações no empreendimento, a licença ambiental requerida é emitida, cabendo aos empreendedores providenciar publicação em jornal local e no Diário Oficial do Estado para dar publicidade ao recebimento da licença, além de apresentar o comprovante de pagamento de taxa municipal. É importante ressaltar aqui mais uma diferença: há a cobrança de uma taxa para a análise do processo de licenciamento ambiental nos serviços do DAAE, já a CETESB não cobra taxas para as atividades de baixo impacto ambiental que se licenciam através do VRA.

Outro ponto a ser destacado é que, no licenciamento ambiental municipalizado, todos

os empreendimentos são vistoriados durante o processo de licenciamento, o que garante que os potenciais impactos ambientais sejam prevenidos de forma mais efetiva, tendo em vista que a licença é emitida só após a análise de necessidade de adequações técnicas no empreendimento e da verificação de seu cumprimento.

No entanto, diferentemente do DAAE, muitos órgãos públicos emitem a licença com base nas declarações dos requerentes e, só posteriormente, é realizada uma vistoria para averiguar se as declarações são necessariamente verdadeiras e se existem impactos ambientais no empreendimento. Por vezes, a depender do tipo de atividade e do grau de seu impacto ambiental, a vistoria pode nem ser realizada (ARAUJO, 2019), tal como é o procedimento de licenciamento ambiental simplificado realizado pela CETESB, no estado de São Paulo .

Na esfera estadual, o licenciamento de atividades de baixo impacto ambiental é solicitado pelo portal virtual da CETESB, por onde também são enviadas as documentações necessárias para o início do processo. Assim, a principal diferença entre a solicitação de licença ambiental no estado e no município de Araraquara é que este último ainda não possui a virtualização do procedimento. Esse também é o caso de protocolização de recursos contra autos de infração e indeferimentos de solicitações de documentos que, para a esfera estadual devem ser feitas de forma eletrônica, mas para a esfera municipal devem ser protocolados pessoalmente.

No que diz respeito ao licenciamento específico das atividades de baixo impacto ambiental, a CETESB disponibiliza a ferramenta denominada Via Rápida Ambiental (VRA), através da qual o empreendedor pode obter sua Licença ou Autorização de forma automática, auto declaratória e sem custos. Sendo assim, o empreendedor solicita a licença através do portal da VRA e ela é liberada caso seja verificado que as declarações do requerente atendem aos requisitos exigidos. Nesse tipo de licenciamento, os empreendimentos são isentos do pagamento da taxa de licenciamento ambiental e da obrigação de publicar os atos no Diário Oficial do Estado, tendo em vista que essa publicidade é realizada pela própria CETESB, que informa periodicamente todas as empresas que solicitaram ou receberam suas licenças ambientais, ao contrário do que ocorre no município, onde essa publicidade fica a cargo do requerente.

As atividades e empreendimentos que têm direito a se licenciarem através do processo do VRA são, basicamente, aquelas que também são licenciáveis pelos municípios que aderiram ao licenciamento municipalizado, mas que estão localizadas em cidades que ainda não estão cadastradas para a realização deste procedimento.

O procedimento realizado através do VRA agilizou a liberação das licenças ambientais para essas atividades, tendo em vista que ele inverteu a ordem tradicional de licenciamento, ou seja, a licença ambiental é liberada antes da realização de vistoria no empreendimento, pois considera-se que as informações declaradas pelo requerente são verdadeiras. Assim, caso posteriormente sejam verificadas declarações falsas ou impactos ambientais, esses estabelecimentos ficam sujeitos a sanções e multas.

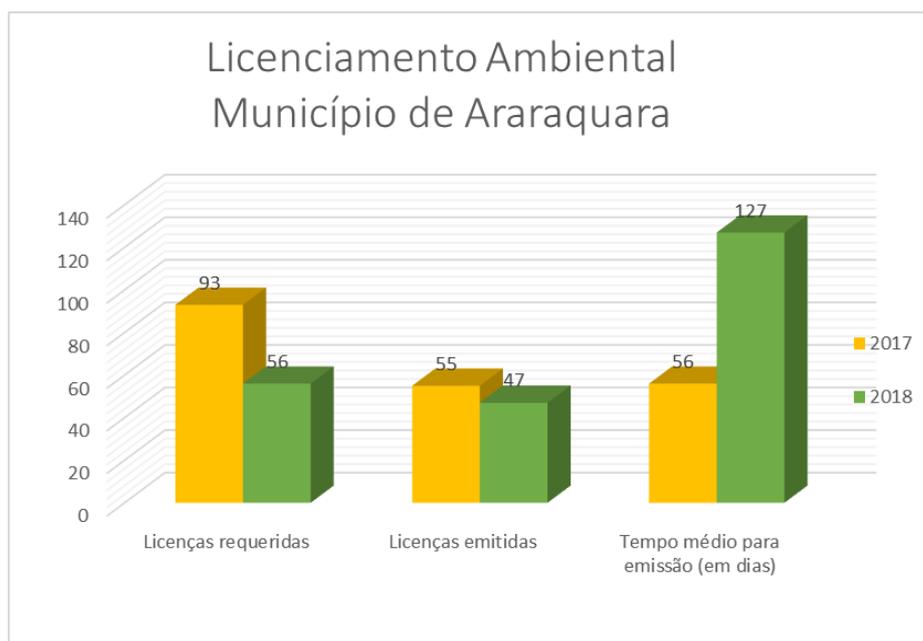
No entanto, esse procedimento pode não garantir uma efetiva proteção ao meio ambiente, dado que, mesmo que sejam emitidas multas e outras sanções, corre-se o risco de liberação de uma licença ambiental para um empreendimento que efetivamente polui o meio ambiente, o que contraria os princípios da prevenção e da precaução no direito ambiental.

Ademais, através do VRA as vistorias dos técnicos da CETESB ocorrem apenas caso existam divergências nas declarações prestadas pelos empreendedores ou através de denúncias de irregularidades, ou seja, nem todas as empresas são fiscalizadas in loco, o que aumenta as chances de fraude ou de demora na contenção ou mitigação de impactos ambientais.

Abaixo, segue uma comparação feita através de um levantamento realizado na agência CETESB de São Carlos e no DAAE Araraquara referente ao número de licenças ambientais solicitadas e emitidas para as atividades de baixo impacto ambiental local – conforme a Normativa Consema 001/2018 – nos dois municípios e, também, referente ao tempo necessário para essa emissão.

Essa comparação abrange os anos de 2017 e 2018, tendo em vista que os arquivos digitais da CETESB de anos anteriores não descrevem o tipo de atividade desenvolvida pelos empreendimentos licenciados, o que impossibilita a realização de uma comparação direta com o tipo de licenciamento realizado pelo município de Araraquara, pois aqui evita-se comparar o licenciamento de atividades com um nível de impacto ambiental mais alto, ou que demandam avaliações de impacto ambiental, pois estes procedimentos são mais complexos que os realizados pelos municípios.

Figura 01: gráfico sobre o número de licenças requeridas e emitidas pelo município de Araraquara/SP, através de seu órgão ambiental, nos anos de 2017 e 2018



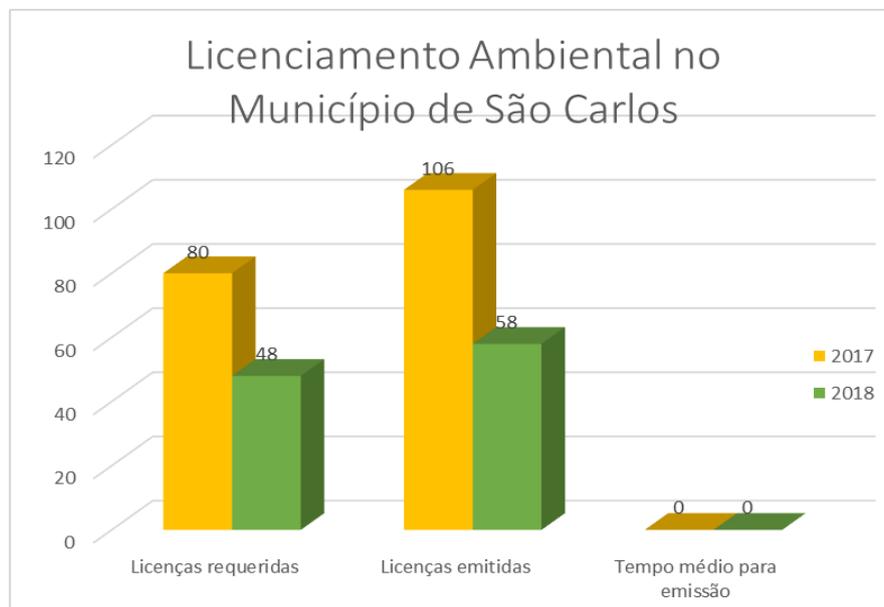
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados fornecidos pelo DAAE Araraquara

Nos valores do gráfico acima, foram excluídas as solicitações e licenças emitidas de atividades e empreendimentos não licenciados pela CETESB, tais como serviços de manutenção e reparação mecânica de veículos automotores e serviços de funilaria e pintura de veículos.

Nota-se, pela análise das figuras, que há divergência entre o número de licenças solicitadas e o número de licenças emitidas e isso se deve ao fato de que algumas licenças são

emitidas no ano posterior, e algumas não são emitidas por falta de documentação ou problemas de adequação dos locais onde as mesmas operam.

Figura 02: gráfico sobre o número de licenças requeridas e emitidas pela CETESB para o município de São Carlos/SP, apenas referentes às atividades de baixo impacto ambiental local, nos anos de 2017 e 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela CETESB, via portal virtual

Portanto, nota-se que o estado priorizou a agilidade na liberação de licenças e investiu em tecnologias para que todo o processo ocorra de maneira virtual, enquanto o município de Araraquara ainda trabalha de maneira tradicional, com toda a documentação apresentada de forma física e pessoalmente na sede do DAAE, porém, este órgão realiza vistorias em todos os empreendimentos que solicitam licença ambiental e os notifica em caso de constatação de irregularidades, sendo que as licenças não são emitidas enquanto não há a normalização dos procedimentos fora de conformidade.

Quadro 01: Aspectos da descentralização da gestão ambiental no município de Araraquara/SP

Descentralização da gestão ambiental no município de Araraquara	
Aspecto positivos	Aspectos negativos
Maior acuidade na mitigação e prevenção dos impactos ambientais	Defasagem tecnológica para atendimento da população
Técnicos exclusivamente dedicados ao atendimento do município	Tempo maior para emissão das licenças em relação ao que é proporcionado pelo estado
Maior autonomia para o planejamento das ações ambientais	Maiores gastos financeiros por parte dos empreendimentos para sua regularização

Fonte: Elaboração própria

Portanto, observa-se que a descentralização, no caso específico aqui analisado, proporcionou um aumento de tarefas aos órgãos municipais, que não se adequaram frente às novas tecnologias de administração e atendimento ao público e, conseqüentemente, realizam um trabalho mais moroso. Ainda assim, é válido observar que o município obteve ganhos em

termos de autonomia para gerenciar sua gestão ambiental e também em qualidade na preservação do meio ambiente, dado que o órgão ambiental municipal realiza um trabalho apurado na averiguação e mitigação dos impactos ambientais das empresas licenciadas.

Caso não houvesse municipalização do licenciamento ambiental em Araraquara, a agência CETESB do município deveria ocupar o papel de órgão licenciador também das atividades de baixo impacto, o que tiraria o papel central do poder municipal nas ações de gestão do meio ambiente, sendo o licenciamento ambiental uma ferramenta fundamental para as ações de planejamento, monitoramento e preservação ambiental e que, portanto, deve ser bem utilizada pelos órgãos públicos.

A municipalização do licenciamento contribui para o fortalecimento da atuação dos entes integrantes do SISNAMA e gera a expectativa de que haverá um aperfeiçoamento do sistema de licenciamento e avaliação dos impactos causados pelas atividades industriais no país, além de reduzir a sobrecarga dos órgãos federais e estaduais. No entanto, chama a atenção que a falta de recursos humanos e financeiros, não só no caso específico de Araraquara, mas como problema geral dos municípios brasileiros, é um percalço para que os entes locais exerçam sua competência de maneira mais adequada.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter incluído a competência sobre a temática ambiental a todos os entes da federação, ainda hoje não há um financiamento estável e completo para a gestão ambiental pública, o que é agravado na esfera municipal, pois, ainda que os problemas aqui apontados sobre o município possam ser expandidos para outras áreas da administração pública – e não apenas à gestão ambiental – a pasta de meio ambiente muitas vezes não é prioridade dos governos e precisa competir por recursos não vinculados que compõem o orçamento geral da administração pública (NEVES, 2016).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A revisão dos estudos empíricos relacionados à gestão ambiental e à descentralização da administração pública indicavam que a descentralização poderia proporcionar serviços de melhor qualidade à população e um maior contato desta com os agentes públicos municipais, além de maior rapidez na resolução dos problemas ambientais e, conseqüentemente, agilidade na liberação de licenças ambientais, o que poderia beneficiar as atividades econômicas do município. No entanto, algumas pesquisas apontavam que esfera municipal trabalha com equipes reduzidas, especialmente em áreas ainda pouco valorizadas, como é o caso do meio ambiente e, assim, pressupunha-se que a fiscalização ambiental municipal tenderia a ser mais sobrecarregada, com falta de capacitação e treinamento, além de ausência ou defasagem de instrumentos de gestão ambiental, o que poderia comprometer a qualidade dos serviços executados.

Em relação à análise dos mecanismos utilizados pelo poder público para realizar a tarefa do licenciamento ambiental de atividades de baixo impacto, constatou-se que esse processo é conduzido de maneira predominantemente digital pelo estado, ou seja, as solicitações são realizadas através de um portal virtual, onde são submetidos os documentos necessários e por onde também são emitidas as licenças requeridas, o que gera economia e rapidez para os usuários deste serviço. No entanto, essas atividades normalmente não recebem

vistorias por parte do órgão estadual, e as licenças são emitidas com base nas declarações do requerente que, em caso de falsidade, pode receber multas de acordo com a legislação vigente. Porém, entende-se que, conforme os princípios do direito ambiental da prevenção e da precaução, seria prudente a realização de vistorias para averiguação das informações prestadas e para correção de eventuais impactos ambientais constatados pelos agentes públicos.

Foi verificado que a expectativa inicial de aumento da eficiência no tempo de espera para emissão de licenças ambientais pelo município em relação ao estado não se cumpriu, tendo em vista o investimento estadual em tecnologias de modernização da máquina administrativa. No entanto, percebe-se que há uma maior preocupação com o controle ambiental nos processos realizados pelo município, que fiscaliza todas as empresas que solicitam licença. Isto demonstra a aproximação entre agentes públicos e população que a descentralização da gestão pública é capaz de ocasionar.

Com tudo isso, nota-se que existem potenciais benefícios da municipalização do licenciamento ambiental, mas entende-se que esse processo é ainda incipiente e carece de mais atenção por parte da esfera estadual para avaliar as peculiaridades de cada município e promover ações e soluções mais personalizadas e que possam atender às demandas específicas dos entes. As diferenças de capacidade entre os municípios podem dificultar o ganho de resultados consistentes e de alto nível nas diferentes regiões paulistas.

Apesar disso, algumas ações podem ser propostas para melhoria nos processos de municipalização do licenciamento, sendo que os resultados obtidos neste trabalho apontam três caminhos: i) a implementação de mecanismos mais maleáveis de cooperação intergovernamental; ii) a transferência de tecnologia do governo estadual para o municipal; iii) comprometimento da administração municipal.

Primeiramente, a utilização de mecanismos de cooperação é importante para a concretização de desempenhos mínimos por parte do município, porém, esses mecanismos não devem ser fatores de engessamento das ações e da autonomia municipais, mas sim funcionarem como um incentivador de políticas voltadas ao meio ambiente e formador de uma agenda comum de proteção ambiental e de desenvolvimento econômico sustentável.

Já a transferência de tecnologia entre os entes está na mesma linha dos mecanismos de cooperação intergovernamental e poderia solucionar, ao menos em parte, a falta de aplicação de tecnologia por parte dos municípios, além de aperfeiçoar aspectos como o treinamento dos funcionários municipais e ser fonte de conhecimento técnico e administrativo. Mecanismos de cooperação para transferência de tecnologia à municipalização do licenciamento já existem na legislação, sendo que isso poderia ser utilizado na administração, com a implantação de protocolos e emissão de licenças virtuais, por exemplo.

Mas nada disso adiantará caso não haja engajamento político nas ações de meio ambiente e o entendimento de que a essa área é de fundamental importância para o progresso do município e, assim, deve ser gerida de maneira integrada com os outros órgãos e, também, com continuidade dos programas e ações que mostram resultados positivos.

Isto significa uma disposição por parte dos gestores para pôr em prática os instrumentos de gestão ambiental adequados e buscar os meios mais eficientes de se viabilizar a execução dessas ferramentas, de modo a facilitar os trabalhos dos agentes públicos, mas também o atendimento aos cidadãos. É preciso que haja um real comprometimento da

administração pública com o licenciamento ambiental, que deve ser visto não como mero rito burocrático, mas sim como uma ferramenta essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável regional e pilar de qualquer ação de desenvolvimento econômico e preservação da qualidade ambiental.

Com isso, pretende-se que a descentralização da gestão ambiental não se torne apenas um acréscimo de responsabilidade para o município e que apenas some despesas nos seus já comprometidos orçamentos, transferindo problemas de um ente para o outro. Mas sim, que seja uma oportunidade de ampliação da autonomia municipal para implementar de vez a importância do desenvolvimento sustentável na concretização de uma cidade mais autônoma, moderna e ambientalmente responsável.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, C. L. P. **Descentralização da Gestão Ambiental Pública: o licenciamento ambiental municipalizado em Araraquara-SP**. São Carlos, Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – UFSCar, 2019.

ARRETCHE, M. T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 31, 1996.

ARRETCHE, M. T. S. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005. doi: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. 11. ed. São Paulo, Atlas 1998. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm), acessado em 24/08/2018.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237** de 19 de dezembro de 1997. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>, acessado em 03/12/2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140**, de 08 de dezembro de 2011. BRASIL, 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/LCP/Lcp140.htm).

AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 1, n. 58, 2007. Doi: <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i1.162>.

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (BRASIL). **Resolução CONAMA nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, 1997. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>, acessado em 24/08/2018.

MOURA, A. M. M. A questão federativa no licenciamento ambiental. In: Costa, M. A.; Klug, L. B.; Paulsen, S. S. (Org.). **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

NEVES, E. M. S. C. Institutions and environmental governance in Brazil: the local governments perspective. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 20, n. 3, p. 492–516, 2016. Doi: <https://doi.org/10.1590/198055272035>.

SÁNCHEZ, L. H. **Avaliação de impactos ambientais: conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.542** de 08 de maio de 2009. Altera a denominação da CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental e dá nova redação aos artigos 2º e 10 da Lei n. 118, de 29 de junho de 1973. São Paulo, 2009. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13542-08.05.2009.html>, acessado em 13/12/2018.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE (Estado de São Paulo). **Deliberação Normativa CONSEMA 002/2014** de 23 de abril de 2014. Define as atividades e empreendimentos de baixo impacto ambiental passíveis de licenciamento por procedimento simplificado e informatizado, bem como autorizações. São Paulo, 2014. Disponível em

<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2014/01/DelNormativa02.pdf>, acessado em 06/02/2019.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE (Estado de São Paulo). **Deliberação Normativa CONSEMA nº 01**, de 13 de novembro de 2018. Fixa tipologia para o licenciamento ambiental municipal de empreendimentos e atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, nos termos do Art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, da Lei Complementar Federal nº 140/2011. São Paulo, 2018. Disponível em:

<https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/2018/11/del-normativa-01-2018.pdf>.