

MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO
DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS: O CASO DE MACAÉ – RJ.

CRISTIANE DA SILVA MONTEIRO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
DARCY RIBEIRO - UENF
CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ
2009

CRISTIANE DA SILVA MONTEIRO

MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO
DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS: O CASO DE MACAÉ – RJ

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientadora: Dra. Teresa de Jesus Peixoto Faria.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE
DARCY RIBEIRO - UENF
CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ
2009

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF** 016/2011

Monteiro, Cristiane da Silva

Municipalização do licenciamento ambiental como instrumento de descentralização de Políticas Ambientais : o caso de Macaé - RJ / Cristiane da Silva Monteiro -- Campos dos Goytacazes, RJ, 2011.

107 f. : il

Orientador: Teresa de Jesus Peixoto Faria

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2011

Bibliografia: f. 101 - 107

1. Licenciamento Ambiental 2. Gestão Pública Ambiental 3. Descentralização Administrativa – Macaé (RJ). I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Centro de Ciências do Homem. II. Título.

CDD 304.28

—

MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO
DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS AMBIENTAIS: O CASO DE MACAÉ – RJ.

CRISTIANE DA SILVA MONTEIRO

Dissertação apresentada ao Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em 07 de novembro de 2009.

Comissão Examinadora:

Prof.^a Marcelo Carlos Gantos. (Doutor em História)

Universidade Federal Fluminense.

Prof.^a Dr. Luiz Pinedo Quinto Júnior. (Doutor em Arquitetura e Urbanismo)

Universidade de São Paulo.

Prof.^a Dr. Marlon Gomes Ney. (Doutor em Economia)

Instituto de Economia da Unicamp.

Prof.^a Dr.^a Teresa de Jesus Peixoto Farias. (Doutora em Estudos Urbanos)

École des Hautes Études en Sciences Sociales / Orientadora

Para minha mãe Elza e meu esposo Samuel,
com amor e esperança no futuro.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela força, proteção, direção e luz.

À minha família, minha mãe e meus irmãos (Carlinhos, Neide, Bel e Dudu) pelo carinho, estímulo e amor.

Ao meu esposo Samuel, pela incansável ajuda logística para a execução dessa pesquisa.

À minha orientadora Prof.^a Teresa Peixoto por ter sido meu referencial ao longo dessa jornada. Certamente sem sua compreensão esse trabalho não teria se tornado possível.

Aos professores do CCH que fizeram das suas aulas um espaço de discussão e estímulo à pesquisa.

Aos professores Marcelo Gantos, Marlon Gomes e Luis Pinedo pelas importantes considerações feitas nessa pesquisa.

Ao professor Ailton Carvalho Motta, por todas as orientações e referências para essa pesquisa.

Aos funcionários da Secretaria acadêmica e da secretaria do mestrado do CCH.

Aos funcionários da Secretaria de Meio Ambiente de Macaé, que contribuíram de maneira valiosa para essa pesquisa.

Aos colegas da empresa Petrobras pelo apoio e consideração durante a realização dessa pesquisa.

A todos que me apoiaram durante toda jornada.

RESUMO

Esta pesquisa teve como intento analisar o processo de descentralização de políticas públicas voltadas para a questão ambiental, direcionadas a fiscalização e regularização do licenciamento ambiental.

O objetivo central foi à análise do processo de descentralização do licenciamento ambiental como forma de execução da política nacional de meio ambiente. Este processo deve ser considerado uma forma de efetivação da democracia e da prática do poder de polícia ambiental pelos municípios, visando uma maior proteção do meio ambiente.

O objetivo geral desta pesquisa foi investigar, descrever e analisar o processo de Licenciamento ambiental municipalizado na cidade de Macaé-RJ, situado na região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro. O que se intentou discutir e analisar foi esse processo descentralizado está sendo implementado de maneira a tender as necessidades do município e se está refletindo numa melhoria da qualidade ambiental do município.

A metodologia pretendida foi a de estudo de caso conduzido por uma pesquisa exploratória orientada pelo uso dos instrumentos questionário e entrevistas. Foram realizadas entrevistas com funcionários da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Macaé-RJ e submetido questionário a mesma instituição a fim de identificar a implementação do processo de licenciamento descentralizado.

Esta pesquisa justificou-se pela necessidade de análise do processo de descentralização de políticas públicas voltadas para a questão ambiental. Percebeu-se ao longo da investigação, com base nas entrevistas e constatações de observações que o processo de licenciamento ambiental municipalizado representa uma importante ferramenta para a gestão ambiental local, entretanto identificamos que ainda são necessários investimentos e ajustes para que essa ferramenta de fiscalização se torne efetiva no município e indique os resultados esperados.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável – Descentralização de Políticas Públicas – Fiscalização Ambiental – Licenciamento Ambiental.

ABSTRACT

This research has as objective to analyze the process decentralization the Public Policies related do Environmental issues that refers to fiscalization and regulate of Environmental license.

The main objective of this research was investigate the decentralization of Environmental license as a way to do the national policy for the Environment. This process must be considered a way to effectuate the Democracy and to implement the power of the Environment Policy by the District, looking for more protection for the Environment.

The general objective of this research was investigate, describe e analyze the process of Environment license in the Macaé city, located in the North region of the Rio de Janeiro State. The goal was to discuss and analyze if this decentralize process is implement considering the necessities of the District and showing improvement of the Environmental quality of the District.

The methodology used was the study of case drive for an exploratory research guide for instruments like questionnaires and interviews. Employees of the Municipal Department of Environment of Macaé were interviewed and the questionnaires were applied to the same Employees to identify the implementation of the process of the decentralized licensing.

This research justify itself for the necessity of the analyze of the process of decentralization of the public policies addressed to the environmental issues. It was perceived during the investigation process, based on interviews and verifications that the licensing environmental municipalized represents an important tool to the local Environmental management, however we have identified that investments are necessary yet and some adjusts are required so as to this fiscalization tool became effective in the District and show the awaiting results.

Key-words: Sustainable Development / Decentralization of the Public Policies / Environmental Fiscalization / Environmental Licensing

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela nº. 1 – Valores totais de <i>royalties</i> arrecadados, população e valores do mesmo tributo arrecadados per capta e receita orçamentária por município no ano de 2006..... | 69 |
|--|----|

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro nº. 1 – Linhas de pensamento ambiental na Década de 1970..... | 24 |
| Quadro nº. 2 – Movimentos históricos que influenciaram o pensamento ambiental..... | 25 |
| Quadro nº. 3 – Marcos importantes para o desenvolvimento ambiental e político do Brasil (1930-1970)..... | 26 |

LISTA DE ESQUEMA

| | |
|---|----|
| Esquema n.º 1 – Processo Administrativo do Licenciamento Ambiental Municipal em Macaé - RJ..... | 85 |
|---|----|

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico n.º 1 – Densidade demográfica – Macaé. Período de 1940 - 2000..... | 70 |
| Gráfico n.º 2 – Licenças Municipais – SEMA Macaé – 2008..... | 86 |
| Gráfico n.º 3 – Licenças de Operação – SEMA Macaé – 2008..... | 87 |
| Gráfico n.º 4 – Licença Prévia – SEMA Macaé – 2008..... | 87 |
| Gráfico n.º 5 – Licenças Estaduais – FEEMA – Macaé – 2008..... | 88 |
| Gráfico n.º 6 – Multas registradas no ano de 2004..... | 89 |
| Gráfico n.º 7 – Multas registradas no ano de 2005..... | 90 |
| Gráfico n.º 8 – Multas registradas no ano de 2006..... | 90 |
| Gráfico n.º 9 – Multas registradas no ano de 2007..... | 90 |
| Gráfico n.º 10 – Multas registradas no ano de 2008..... | 91 |
| Gráfico n.º 11 – Previsão orçamentária de Macaé de 2007..... | 94 |
| Gráfico n.º 12 – Previsão orçamentária de Macaé de 2008..... | 95 |
| Gráfico n.º 13 – Previsão orçamentária de Macaé de 2009..... | 95 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO..... | 14 |
| CAPÍTULO I - A TEMÁTICA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS..... | 19 |
| 1.1. A questão ambiental..... | 19 |
| 1.2. Os Movimentos Ambientais da década de 1970 | 23 |
| 1.3. Desenvolvimento das questões ambientais no Brasil | 26 |
| 1.4. Considerações sobre a descentralização de políticas públicas no Brasil..... | 31 |
| 1.5. A experiência do licenciamento ambiental nas esferas Estaduais..... | 37 |
| CAPÍTULO II – A TEORIA SOCIAL AMBIENTAL E SUAS REFERÊNCIAS..... | 47 |
| 2.1 A teoria social e o desenvolvimento do pensamento sociológico ambiental..... | 47 |
| 2.2 A questão ambiental e as teorias sociológicas ambientais na modernidade..... | 50 |
| 2.3 Procedimento Metodológico..... | 59 |
| CAPÍTULO III - ASPECTOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MACAÉ- RJ..... | 64 |
| 3.1 A formação histórica e econômica do município de Macaé..... | 64 |
| 3.2 A Influência da instalação da PETROBRAS no município de Macaé/RJ..... | 66 |
| 3.3 A questão ambiental em Macaé e a regulamentação municipal de meio ambiente..... | 71 |
| 3.4 O estudo de caso em Macaé-RJ: Constatações da Pesquisa..... | 82 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 97 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 103 |
| ANEXO | 110 |

INTRODUÇÃO

Na atualidade o debate sobre as questões ambientais e a necessidade de um equilíbrio entre a economia e a preservação tem se tornado constante. As nações mundiais têm percebido que existe um dilema a ser enfrentado: seja por necessidade, já que se chegou a um entendimento que se não cuidarmos da atuação do homem/mulher contra o planeta em pouco tempo não teremos mais recursos para permanecermos nele; seja porque as mudanças climáticas, as tempestades, a queda do nível de água potável e de recursos naturais tem colocado o homem contra a parede e estão se tornando um limitador do progresso produtivo, fazendo a humanidade se posicionar quanto as suas ações para preservar ou conservar.

Não podemos deixar de lembrar que essa preocupação tem se mostrado recente frente aos muitos séculos de desmatamentos, de queimadas e de poluição descontrolada que a terra vem sofrendo desde os primórdios e por toda evolução do homem.

O homem foi, ao longo dos anos se espelhando na imagem do progresso produtivo, do consumo e da industrialização como meio específico e necessário para atingir o desenvolvimento econômico. Desta maneira o meio ambiente era tratado como um provedor de insumos que sustentaria tal processo. A revolução industrial demonstrou claramente esse tipo de expectativa. Nessa época a aglomeração nas cidades era uma consequência devido à oferta de trabalho assim como a migração das pessoas do campo para as cidades, o que resultou numa urbanização sem planejamento e fez surgir zonas periféricas.

Mesmo nessa época já se percebe a necessidade de um controle ambiental para as cidades, visto que historicamente é possível identificar que devido ao descontrole sanitário da Londres do século XVIII, já existiam os primeiros surtos de doenças nas cidades, que acabavam levando a morte milhares de pessoas, devido a baixa qualidade da estrutura ambiental e sanitária das cidades conforme afirma Pitanga (2002):

Nesta época, como consequência da revolução industrial, as cidades cresciam e as condições de vida se agravavam. A grande massa da população vivia em ambientes poluídos e insalubres, parecido com as condições de vida atuais da maioria das cidades do terceiro mundo. (PITANGA, 2002, p.50)

Desta maneira, o crescimento como enfoque econômico não privilegiava a questão ambiental. As questões de relevância ambiental eram tratadas como uma questão de saúde e mesmo assim de maneira reativa e não preventiva.

A ação predatória do homem para com o meio ambiente já desde a revolução industrial, apontava para uma insustentável relação. Entretanto com o advento da década de 60 tanto os países industrializados como os países em desenvolvimento começaram a ser rechaçados pelos questionamentos da sociedade civil quanto a rápida degradação ambiental e os problemas sociais advindos da forma predatória de atuação do homem no meio ambiente. Iniciou-se um processo de maior conscientização da opinião pública quanto a forma como as indústrias e governos tratavam dos assuntos relacionados a meio ambiente e tornaram-se tema permanente das contendas sociais e governamentais.

Segundo Frank, Hironaga e Schofer, (2000, p. 96-116 *apud*, ALONSO & COSTA, 2000): “o processo de disseminação global de práticas e a adoção de instituições visando a proteção ambiental está fortemente correlacionada com a difusão de concepções e conhecimentos desenvolvidos por ongs e organizações científicas vinculadas à perspectiva ambientalista.” Complementando essa argumentação Frederick Buttel (2000: 117-121, *apud* ALONSO & COSTA, 2000) trata que as reuniões a cerca do contenda sobre as questões ambientais não resultou de um consenso sobre a necessidade de discussão sobre o tema e sim devido a ampliação dos conflitos ambientais e por isso as divergências de entendimentos levaram a mesa de discussões a necessidade de soluções para as problemáticas ambientais.

Por tanto foi necessário que a temática ambiental chegasse até as políticas públicas governamentais e assim aumentou-se o espaço para os debates entre governos e sociedade civil.

Na atualidade as discussões entre sociedade e governos sobre a temática ambiental já está incorporada à visão de responsabilidade coletiva pelo meio ambiente. No Brasil podemos citar que essa responsabilidade está tutelada e explícita no regimento maior do Estado que seria a própria Constituição Federal do Brasil.

Por este regimento, o Estado Federativo com base na visão das políticas públicas ambientais, discerniu competências e responsabilidades quanto ao meio ambiente. Assim o meio ambiente é considerado um bem de uso comum de todos e desta maneira cabe ao poder público e a coletividade preservá-lo.

Partimos desse princípio para analisar o tema desta pesquisa, visto que sendo um bem comum e sob a responsabilidade do poder público, o meio ambiente deve ser tutelado e gerenciado pelo Estado a fim de manter o equilíbrio ambiental e assim garantir a satisfação da sociedade, para um desenvolvimento econômico e social em equilíbrio com as questões ambientais.

Tendo a Constituição Federal de 1988 instituído o meio ambiente entre os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos brasileiros, tutelou também a repartição de competências entre seus entes federados (Estados, Distrito Federal e Municípios) para que os mesmos atuem de forma direta na prevenção de impactos ambientais que possam acarretar danos.

Desta maneira pelo artigo 23, inciso VI da carta magna, foi atribuída competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas;”

Logo pela afirmação citada acima, os municípios enquanto entes federados possuem obrigações quanto à questão da gestão ambiental dos recursos naturais existentes em suas área geográfica.

Os municípios são entendidos como pessoa jurídica de direito público interno e parte da organização administrativa da república brasileira, possuindo competência e atribuições próprias, autonomias (política, financeira, administrativa e legislativa) conforme a própria constituição Federal declara em seus artigos 1,18,29, 30, 34, 144, 156 e 182. Possui também capacidades próprias de auto governar-se e assim criar normas e leis sobre os temas reservados a sua competência desde que atinja seu âmbito de atuação, ou seja podem legislar por competência complementar nos casos de interesse local.

Segundo CARVALHO FILHO (2001, *apud* OLIVEIRA, 2006), a autonomia dos municípios é natural e inafastável mediante a descentralização política. Conforme ALVES (2006) com a constituição Federal de 1988 ocorreu a “afirmação do federalismo brasileiro, calcado na descentralização político-administrativa, na repartição de competência e no avanço do municipalismo pró-interesse local”.

Logo demonstra OLIVEIRA (2006) que os municípios formam a base essencial de todo regime democrático e que a consideração da existência autônoma desse ente reconhece a descentralização dos níveis de poder no Estado Federado.

Assim diante do reconhecimento da descentralização política e administrativa do Estado Brasileiro e da afirmação de que o ente municipal dentro dessa óptica de descentralização, possui responsabilidades quanto à proteção do meio ambiente, passamos

a levantar como elemento de estudo, a formação de políticas públicas municipais para o meio ambiente e a sua execução prática.

Dentro desse contexto analisaremos o município de Macaé, na região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro visto que vários estudos apontam para as peculiaridades deste município enquanto desenvolvimento econômico, urbanos e sociais a partir da implementação da PETROBRAS naquela região (MOTA et. al.;2007).

Esta pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de descentralização de políticas públicas ambientais no Estado do Rio de Janeiro, precisamente no município de Macaé, que nos idos dos anos 2001 criou uma legislação ambiental para regular as relações ambientais, intitulado Código Municipal de Meio Ambiente de Macaé, tornando-se um marco regulatório para aquele município quanto à gestão pública do meio ambiente. Ressalta-se que com o advento do Código Municipal de Meio Ambiente de Macaé (Lei Complementar nº 27 de 2001), foi criado um instrumento de gestão pública para a regulação das atividades de impacto local através do licenciamento ambiental municipalizado. Analisaremos esse instrumento do ano de 2001 ao ano de 2008, quando foi pactuado entre o município de Macaé e o Governo do Estado do Rio de Janeiro um convênio para a efetividade desse mecanismo de controle. O objetivo dessa pesquisa será identificar se o processo de descentralização de políticas públicas ambientais através do licenciamento ambiental municipalizado em Macaé está estruturado para contribuir para uma melhor efetividade do processo de fiscalização do uso dos recursos naturais naquele município.

Esta pesquisa irá analisar como ocorreu o processo de descentralização de políticas públicas ambientais no município de Macaé, a partir da criação do código municipal de meio ambiente e o decreto que regulamentou o licenciamento ambiental municipalizado. . Busca ponderar sobre a estrutura e corpo técnico do órgão ambiental municipal de Macaé para absorver esse encargo do licenciamento ambiental municipalizado, outorgado mediante competências legislativas.

Partimos da hipótese de que o licenciamento ambiental municipalizado representa um mecanismo de controle importante para gerenciar impactos de magnitude local, criando a possibilidade do município controlar e prevenir impactos ao meio ambiente urbano. Desenvolvemos a pesquisa buscando responder as seguintes questões: O processo de descentralização do licenciamento ambiental existente no município de Macaé está estruturado para atender a necessidade de uma política fiscalização do uso dos recursos

ambientais do local ? Existe uma estrutura administrativa e física que comporte o processo de descentralização do licenciamento ambiental ? A descentralização do licenciamento ambiental representou um ganho para o município ?

Estruturamos essa pesquisa em três capítulos. No primeiro capítulo trataremos da temática da sustentabilidade ambiental e descentralização mediante pressupostos teóricos, onde trataremos do conceito de desenvolvimento e do conceito de desenvolvimento sustentável, bem como os movimentos sociais históricos que mobilizaram a sociedade para uma concepção de sustentabilidade. No segundo apresentaremos uma breve apresentação da teoria social e sua relação com a questão ambiental bem como apresentaremos o procedimento metodológico adotado para esta pesquisa. No terceiro e último capítulo, buscaremos contextualizar o processo de descentralização de políticas públicas ambientais no município de Macaé, destacando o perfil social e econômico daquela região mediante o processo de instalação da PETROBRAS naquela municipalidade, o processo de gestão pública ambiental e o processo de licenciamento ambiental municipalizado, apresentando os dados levantados junto a SEMMA- Secretaria Municipal de Meio Ambiente e na FEEMA- Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente, atualmente denominado INEA.

CAPÍTULO I - A TEMÁTICA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E A DESCENTRALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS.

1.1. A questão ambiental

O homem enquanto ser social e ao longo de toda a sua evolução – histórica, econômica e social – se acostumou a ver os recursos naturais como fonte inesgotável de matéria-prima para subsidiar seu desenvolvimento e evolução.

Diante dessa percepção de diferenciação, o homem compreende o meio ambiente de maneira racional e utiliza-se dele, sem um entendimento de pertencimento. A separação homem e natureza é uma característica do pensamento do mundo ocidental, baseado na filosofia grega e romana clássica. Essa maneira de agir e pensar faz o homem tomar uma postura predatória e exploratória com relação aos recursos naturais, tornando realidade o esgotamento de tais recursos.

Com a modernidade, os centros urbanos cultivam a idéia de uma não natureza, de uma ordem artificial, transgredindo a ordem natural. Logo o homem foi se apoderando e alterando os recursos naturais do ecossistema a partir de sua atuação ao longo de toda a sua evolução, seja através da agricultura, da pecuária, dos rudimentares métodos de irrigação. (SOFFIATI NETTO:2004).

Algumas correntes ideológicas tentam traduzir a relação do homem com o meio ambiente. De acordo com a corrente antropocentrista, a pessoa humana está no centro do valor absoluto do sistema; pressupõe o direito de controle e posse do homem sobre a natureza, o que lhe dá o direito de explorar infinitamente todos os recursos naturais, com a finalidade de satisfazer suas crescentes necessidades. O homem deixa a contemplação da natureza e passa a dominá-la. Esse pensamento tem respaldo nas grandes descobertas sobre o mundo advindas dos estudos, por exemplo, de Galileu e Newton. Na modernidade essa visão se alastra. A degradação ambiental é uma consequência natural deste relacionamento. Outra corrente seria a corrente desenvolvimentista, que entende que a

natureza se recuperará sozinha ou poderá ser recuperada no futuro, pelos seres humanos, através de novas tecnologias e da própria ação do homem.

Nessa necessidade humana de evolução, o homem criou mecanismos de transformação dos recursos naturais e cada vez mais afirmou sua dependência por esses recursos. Ao longo da história humana vemos o homem deixar os campos e suas rudimentares técnicas de cultivo para ir para os centros urbanos em busca da tão sonhada evolução técnica e social.

Observa-se que o pensamento da humanidade em torno do uso da natureza e também da sua própria existência muda com os questionamentos trazidos pelo Iluminismo e pela revolução industrial. Com o Iluminismo existe uma mudança do pensamento de apropriação da natureza, conforme Costa (2007):

Através da visão iluminista busca-se uma libertação da visão mítica da realidade. Nessa visão animista a natureza é dotada de vida, é animada e possui finalidade determinada. Nesse modelo fica impossível a ação humana, e por isso é preciso desmistificar o elemento mágico da natureza, para que o homem seja estabelecido como único ser capaz de interferir e de conhecer o mundo.

O pensamento sobre a forma de usar os recursos naturais muda com a queda do poder feudal e o surgimento da visão industrial e de uma nova visão capitalista.

Na sociedade capitalista o desenvolvimento esta aliado ao consumo e esse consumo se refletia na utilização voraz dos recursos naturais. Desta maneira a visão de desenvolvimento trazida pelo capitalismo e pela industrialização não se respaldava em um equilíbrio homem e recursos naturais. O objetivo maior era o atendimento as necessidades do mercado e o enriquecimento sem uma preocupação específica com a degradação ambiental. Existe uma maior intervenção do homem nos meios naturais, sem uma preocupação de manutenção desses meios, atendendo as necessidades econômicas¹.

Mas aqui se faz necessária uma pausa e uma questão: com qual desenvolvimento estamos interagindo?

¹ Segundo Morin (2001, apud SOFFIATI NETO, 2007, p.5): “ A crise ambiental da atualidade vem se forjando desde os fins do século XVIII. Primeiro , no núcleo de origem da revolução industrial. Depois lastrando-se pelo hemisfério norte do planeta, mas também envolvendo países do hemisfério sul num grande sistema econômico. [...] Na presente fase da

Se analisarmos a concepção de desenvolvimento trazida pela revolução industrial e pelo capitalismo podemos afirmar que existe uma relação íntima desses com o desenvolvimento econômico. Sachs (2004) trata que os fundamentalistas de mercado entendem o desenvolvimento como um conceito redundante ao crescimento, pois o desenvolvimento ocorrerá como um efeito cascata, desconsiderando a necessidade de uma teoria para o desenvolvimento. Entretanto o desenvolvimento econômico tem sido uma exceção histórica e não a regra, não acontecendo espontaneamente como consequência do jogo livre das forças de mercado. Os mercados são apenas uma das muitas instituições que participam do processo de desenvolvimento. (Ricupero :2002).

Dessa forma destaca-se que o desenvolvimento de mercado se analisado de maneira separada do todo, não percebe as influencias sociais como, por exemplo, os enormes abismos sociais que se concretizam nesse tipo de entendimento. Sachs (2004) nos ensina que é necessário uma aproximação entre a ética, a economia e a política.

O objetivo do desenvolvimento vai além do crescimento econômico, da mera multiplicação de riquezas materiais. O crescimento é a condição necessária para alcançar a meta de uma vida melhor. Para que o crescimento e o desenvolvimento se alinhem é preciso que o conceito de desenvolvimento traga em sua essência ideais de igualdade, equidade e solidariedade. (Sachs: 2004 e Sen:1990).

O crescimento mesmo que acelerado não é sinônimo de desenvolvimento se ele não gera oportunidades e reduz desigualdades.

O desenvolvimento que gera frutos e crescimento deve ser é aquele que inclui os marginalizados, garante os direitos e impulsiona a sociedade a um novo modelo de crescimento, respaldado em igualdade de condições e oportunidades. A democracia é um valor fundamental para esse processo de desenvolvimento. O cidadão deve ter acesso a educação, a serviços públicos, a programa de assistência social e a políticas de financiamento para que o desenvolvimento incluyente ocorra. Ressalta ainda que nenhuma dessas ações serão reais se permanecer a ausência de políticas públicas desenhadas pelo Estado para tal fim. (Sachs:2004 e Sen:2000)

Dessa maneira o desenvolvimento sustentável seria baseado num chamado tripé de políticas públicas sustentáveis, sob três visões associadas: econômica, social e ambiental.

Convergindo para essa concepção objetiva, temos Sachs (2004) ainda associa mais duas condicionantes para o desenvolvimento sustentável, que seriam o político e o territorial. Conforme explica esses pilares :

- a) Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
- b) Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos); (grifo nosso)
- c) Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
- d) Econômico, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam.
- e) Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem.

Percebe-se que é indissociável a questão social, econômica e ambiental quando se busca um equilíbrio para o verdadeiro desenvolvimento sustentado.

A questão ambiental deixa de ser um cenário para as políticas públicas de desenvolvimento e torna-se um protagonista de valor nos debates sobre o futuro das sociedades. O projeto de emancipação humana deve estar associado ao projeto de defesa ambiental, pois a negativa dessa associação levaria a perpetuação dos modelos de desenvolvimento vigentes. (Loureiro:2002).

Consideramos importante citar que em muitos casos os problemas ambientais desencadeados pelo industrialismo desenfreado atingem justamente aqueles que estão à margem da sociedade e que mais necessitam da atuação das políticas públicas sociais e ambientais. O agente causador dos impactos não se associa a eles, como cita Samohyl (1992):

O tomador de decisões econômicas não sofre os custos reais de suas decisões que realocam recursos e meios de produção [...]. Ele não mora na fábrica de comanda, nem toma banho nos rios que polui, nem sente a perda de quantidades vastas de recursos naturais que transforma em poluição, nem necessariamente usa as mercadorias que produz. Beneficia-se através de destruição. (Samohyl:1992)

Os donos dos meios de produção são os atores principais do processo de sustentabilidade ambiental, pois são as suas decisões que determinam o caminho e a taxa de deteriorização do meio ambiente. Muitas vezes a industrialização leva a crer que a

tecnologia é a causa da desaccumulação do meio ambiente, entretanto a desaccumulação do meio ambiente é fruto da uma estrutura social e econômica.

A crise ambiental deriva da atividade humana e sua relação com a “natureza não humana” e sob esse ponto se alinham os capitalistas, os socialistas: a exploração ilimitada da natureza. (SOFIATTI.NETO, *op. cit.*).

1.2 Os Movimentos Ambientais da década de 1970.

A década de 1970 pode ser considerada um marco na reflexão social sobre os bens ambientais. Nesta década as discussões sobre o desenvolvimento e o futuro do homem e da sociedade onde está inserido tomaram formas cada vez maiores.

Conforme já citado anteriormente, o meio ambiente sempre foi notado como um fornecedor de matéria prima importante para impulsionar o desenvolvimento industrial. No máximo chegou a ser tratado como uma questão de saúde pública. Os debates políticos sobre o tema estavam sob a égide desse pensamento, mas na década de 1970 o mundo se depara com uma nova situação.

Desde o pós guerra de 1945, houve um aumento da produção de manufaturados e o uso de combustíveis fósseis que aceleraram a economia. Tivemos um maior uso dos recursos naturais e conseqüentemente novos padrões de apropriação dos recursos naturais. No plano político, junto com esse processo de aceleração da indústria, surgiram as classes operárias, organizadas em sindicatos.

Na década de 1960 existia um novo ecologismo, sob uma visão crítica da sociedade técnica e industrial. O cenário mundial já não concebia maiores degradações ambientais.

A década de 1970, trouxe a tona vários debates sobre a capacidade do meio ambiente de gerar recursos necessários ao desenvolvimento dos meios produtivos existentes. Segundo Viola (1986), a crise do marxismo na década de 70 oportunizou o crescimento dos movimentos ecológicos. Nessa época ocorreu um progressivo enfraquecimento dos movimentos sindicais e o argumento de que as classes operárias seriam o eixo das mudanças sociais em direção ao socialismo conforme Gortz (1981, apud. Viola, 1986).

Nesse cenário a crise ecológica começou a questionar a teoria do valor-trabalho difundida no marxismo, onde supunha a infinitude de recursos naturais e a natureza como objeto passivo das mudanças.

Diante da crise ambiental instalada na década de 70, foram formadas cinco linhas de pensamento sobre a questão ambiental: os exponencialistas, o compatibilismo, o conservacionismo, o preservacionismo e o ecologismo. (Soffiati: 2007)

No quadro abaixo sintetizamos a visão quanto aos recursos naturais de cada um dessas linhas de pensamentos:

| Pensamento ambiental na Década de 1970 | | | | |
|--|---|---|---|---|
| Exponencialistas | Compatibilistas | Conservacionistas | Preservacionistas | Ecologismo |
| Entendiam que a natureza representava um estoque de recursos para o desenvolvimento econômico. Nessa linha situavam-se os grandes empresários e governos. Como proposta esta linha de pensamento via que uma solução seria estagnar o processo de crescimento econômico entre os países, 'congelando' a situação atual, seja permanecendo as situações de desnivelamento entre os países sem alterar o sistema em si. Levantavam a hipótese de discutir e combater a crise social, mas a crise ambiental ficaria delegada a segundo plano. | Buscavam 'compatibilizar' o socialismo com capitalismo e uma forma imediata de proteção da natureza. Nessa linha situavam-se os grandes órgãos governamentais de meio ambiente. | Buscavam a conservação de uma parcela importante e representativa dos ecossistemas. A crítica que se faz a essa linha de pensamento é que a mesma não possuía uma visão mais ampla com conceitos políticos e filosóficos. Nesta linha situavam-se os cientistas e estudiosos. | Buscavam a natureza legítima, intocada numa relação quase espiritual com a natureza. Possuíam uma visão radicalista quanto ao uso da natureza e devido a esse posicionamento perdeu força. A sua concretização se deu através da criação do Parque Nacional de Yellowstone (EUA), onde os participantes desta concepção de meio ambiente buscaram criar uma área especialmente protegida e intocada, sem a interferência humana, para a contemplação daquela sociedade. | Movimento filosófico e político, crítico da civilização industrial tanto capitalista quanto socialista. Nascido de sementes do naturalismo contemporâneo, sem contudo desprezar o empírico. Dentre os pensamentos do ecologismo temos uma visão múltipla quanto à tecnologia e quanto à economia uma visão de que deve se estruturar dentro de um objetivo que seja o atendimento as necessidades básicas do homem sem, contudo esquecer de sua característica de ecossistema nativo, que possui uma diversidade e sustentabilidade própria. A economia ecologista tem uma visão de minimização de impactos na produção de bens de consumo com enfoque na produção do que realmente é necessário. A política ecologista é vista de maneira pluralista e descentralizadas. |

Quadro n.º : 1 – Linhas de pensamento ambiental na Década de 1970.

Fonte: Soffiati Neto: 2007. Elaborado pela autora (2009).

Quanto aos movimentos históricos que discutem a questão ambiental é sem dúvida a década de setenta aquela que mais ilustra a preocupação mundial com esse tema.

Com essa visão propomos uma revisão de alguns acontecimentos históricos ocorridos no século XX, aos quais destacamos por tratam de forma direta e indireta da questão ambiental. No quadro abaixo apresentamos alguns acontecimentos que marcaram a visão da sociedade quanto às questões ambientais.

| MOVIMENTOS HISTÓRICOS QUE INFLUENCIARAM O PENSAMENTO AMBIENTAL | | |
|---|---|---|
| Ano | Evento | Resumo |
| 1908 | Conferência sobre Conservação dos recursos Naturais- Estados Unidos | O presidente dos Estados Unidos da América, Theodore Roosevelt afirmou em discurso que: "Enriquecemos pela utilização pródiga dos nossos recursos naturais e podemos, com razão, nos orgulhar do nosso progresso. Chegou porém o momento de refletirmos sobre o que acontecerá quando nossas florestas tiverem desaparecido, quando o carvão, o ferro e o petróleo se esgotarem, e quando o solo estiver mais empobrecido ainda, levado para os rios (pela erosão), poluindo suas águas, desnudando os campos e dificultando a navegação". Nesse discurso demonstrava sinais de preocupação da relação de dependência existente entre disponibilidade de recursos naturais e desenvolvimento econômico. |
| 1969 | Clube de Roma | Cientistas de diversos países se reuniam com o interesse de estudar e propor soluções para os complexos problemas decorrentes da crescente pressão que a explosão demográfica já exercia sobre o delicado equilíbrio dos ecossistemas do planeta e sobre os recursos não renováveis |
| 1972 | Relatório Limites do Crescimento . | Liderados por D. Meadows, cientistas submeteram ao Clube de Roma o Primeiro Relatório, denominado "The Limits to Growth" (Os Limites do Crescimento), baseado num complexo modelo matemático mundial. Este relatório mostrava que se continuassem, em longo prazo, as mesmas taxas de crescimento demográfico, industrialização e de utilização de recursos naturais, inevitáveis efeitos catastróficos ocorreriam em meados do próximo século (fome, escassez de recursos naturais, altos níveis de poluição), com a redução da produção industrial e de alimentos, culminando com uma incontrolável mortalidade da população. Para evitar esta catástrofe, o relatório recomendava a imediata adoção de uma política mundial de contenção do crescimento, visando a atingir um estado de equilíbrio o mais cedo possível. |
| 1972 | Conferência de Estocolmo | Sob reflexo dos resultados apresentados pelo relatório limites do crescimento, foi aprovada a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, com 26 Princípios, que exigiu grande habilidade diplomática para atingir o consenso entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. No seu Princípio nº. 1 expressou a convicção comum que: "O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e a adequadas condições de vida em ambiente que lhe permita viver com dignidade e bem estar. É seu inalienável dever melhorar e proteger o meio ambiente para as gerações atuais e futuras". Foi estabelecido um Plano de Ação, com 109 recomendações, divididas entre Avaliação do Meio Ambiente (Earthwatch), Gestão Ambiental (Environmental Management) |

| | | |
|------|---|--|
| | | e Medidas de Apoio, como informações, educação e treinamento de especialistas. Estabeleceu-se um conceito para desenvolvimento sustentável que seria aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. |
| 1992 | Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)-Brasil | A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) foi desenvolvida em dois eventos principais: a Conferência das Nações Unidas (Governamental), com a presença de 178 países e a participação de 112 Chefes de Estado, resultando na maior conferência deste tipo jamais realizada; e o Fórum Global, uma conferência paralela dos setores independentes (organizações não governamentais ambientalistas e ligadas a outros setores do desenvolvimento: indústrias, povos tradicionais, mulheres, etc.). Desse encontro resultaram alguns documentos que cunharam as orientações para o desenvolvimento das ações ambientais e sociais: a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; aprovação da Declaração sobre Florestas; aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica; aprovação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas; apresentação da Agenda 21; a proposta da criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas; o compromisso com os países africanos para uma futura Convenção das Nações Unidas sobre Desertificação (aprovada em 1995). |

Quadro n.º : 2 - Movimentos históricos que influenciaram o pensamento ambiental.

Fonte: Lemos:2009.

Elaborado pela autora (2009).

1.3 Desenvolvimento das questões ambientais no Brasil.

Como vimos acima várias ações foram articuladas internacionalmente sobre o tema ambiental e o Brasil também teve em sua agenda momentos específicos para o debate do tema. No Brasil o desenvolvimento das questões e movimentos ambientais tornaram-se tema de discussões com cunho de gestão e preservação ambiental através de diferentes períodos, entre os anos 1970 e 1980, onde o Estado totalitário no exercício de seu poder centralizador indicava quais os mecanismos utilizáveis para a por em prática tais políticas.

Pretendemos realizar inicialmente uma breve análise histórica dos marcos que impulsionaram o desenvolvimento das políticas públicas ambientais do Brasil até a década de 1970. Apresentamos no quadro abaixo os marcos considerados importantes para a formação do pensamento político ambiental do Brasil, entre as décadas de 1930 e 1970:

| Marcos importantes para o desenvolvimento ambiental e político do Brasil (1930-1970) | | |
|---|--|--|
| 1934 | Código nacional de caça e pesca, o código de minas e o código florestal. | Marco regulatório dos requisitos naturais dentro do ordenamento jurídico brasileiro. |
| 1958 | FBNC – Fundação Brasileira de Conservação da Natureza | Expressão inicial da sociedade civil para a proteção ambiental. |

| | | |
|-----------|---|--|
| 1956-1961 | Era Kubitscheck | Período de governo do presidente Juscelino que apregoava o slogan "avançar 50 anos em 5 "; sob uma forte influencia desenvolvimentista. Nesse período os movimentos ambientais conservacionistas no Brasil tornaram-se tímidos, visto que a industrialização e o crescimento econômico eram os grandes anseios do país naquele momento. |
| 1969-1974 | Era Médici | A idéia de crescimento acelerado e predatório chegou ao cume, onde o Brasil na contramão dos debates mundiais, fazia anúncio nos jornais de primeiro mundo convidando as indústrias poluidoras a se mudarem para cá. Nessa época boa parte dos políticos focavam sua atenção no crescimento econômico a todo custo e poucos eram os militantes de um modelo de desenvolvimento que além de solucionar problemas econômicos e sociais atendessem também as questões ambientais. Dentre esses militantes temos Fernando Gabeira e Celso Furtado. |
| 1975 | Criação dos primeiros órgãos ambientais estaduais do Brasil | Criados os primeiros órgãos a nível estadual sobre o meio ambiente nas regiões Sul e Sudeste como é o caso da CETESB (Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental) em São Paulo e a FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente) no Rio de Janeiro, pois o processo de poluição das cidades se expandia e a opinião pública começava a mudar sua concepção quanto ao meio ambiente, influenciada pela visão mundial. Essas agências tinham como enfoque inicial o tratamento da poluição industrial, o que de certa maneira complementava a visão das organizações ambientais, que buscavam a preservação. |

Quadro n.º : 3 - Marcos importantes para o desenvolvimento ambiental e político do Brasil (1930-1970)

Fonte: Viola:1986.

Elaborado pela autora (2009).

Vale ressaltar que quando da criação dos primeiros órgão ambientais estaduais do Brasil, existia uma relação dialética entre as agências ambientais e as entidades ambientalistas baseado no conflito e na cooperação. As entidades ambientais existentes consideravam pouco efetivas as agências ambientais o que acalorava o conflito, mas ao mesmo tempo mantinham uma postura de cooperação com as agências, pois embora sob críticas as agências tinham em seu corpo técnico pessoas ligadas aos movimentos ambientalistas. Outro viés é que embora não concordassem plenamente com as ações das agências ambientais, os movimentos ambientais da época percebiam que eram um dos poucos defensores do tema e que de certa forma a criação e manutenção dessas agências fortaleceria sua temática, logo não seria interessante eliminá-las num país onde a questão ambiental será delegada a segundo plano. (Viola e Leis:1992 e Jacobi: 2003).

Devido a pressão mundial por uma nova concepção da questão ambiental e econômica conforme vimos acima, os movimentos ambientais nacionais começaram a se articular para ganhar poder político e assim tornar seu tema mais consistentes nos debates nacionais.

É recente no Brasil o tratamento das questões ambientais como objeto explícito de políticas públicas. O Estado agenciava as questões ambientais para que pudesse favorecer o processo de acumulação. A postura anteriormente existente por parte das políticas públicas ambientais no Brasil até então era implícita (administração de conflitos, condições de produção capitalista, oferta de bens de consumo) e que só após os anos 70, através de um impulso mundial, houve a criação de agências ambientais influenciadas pelo Conferência de Estocolmo de 1972. (Acseirad:2001)

Nos anos 80, através da Lei 6938 de 1981, regulamentado pelo Decreto Federal nº 99.274/90, foi instituída no Brasil a Política Nacional de Prevenção Ambiental. Esta lei trouxe para o ordenamento jurídico do Brasil um reflexo das reivindicações quanto à preservação do meio ambiente e a busca pelo equilíbrio das relações econômicas e ambientais.

Esta norma foi considerada uma grande inovação para a época visto que até então, não existia uma norma que tratasse a temática ambiental de forma tão centralizada e que reconhecesse a atuação descentralizada do poder público nas diferentes esferas de governo.

No artigo 4º temos os objetivos específicos PNMA- Política Nacional de Meio Ambiente:

“I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; (grifo nosso)

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da

contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. “

Interessante observar que com a PNMA, o legislador pátrio certamente sob os reflexos dos movimentos ambientais e sociais do Brasil e do mundo, trata da compatilização do desenvolvimento nas três esferas: social, econômico e ambiental. Para uma nação que até então não possuía um instituto forte que tratasse da interação dessas três “políticas” de forma clara, podemos interpretar o surpreendente passo que constitui essa norma para o nosso ordenamento jurídico e social.

Conforme trata Acselrad (op.cit.) a política nacional de meio ambiente veio fortalecer o órgão ambiental federal existente, a SEMA- Secretaria Especial de Meio Ambiente, que até então não aparentava força política para tratar de maneira eficiente o tema ambiental. A PNMA além de um marco regulatório foi também um marco para consolidar o pensamento ambiental brasileiro.

Foram criados órgãos que vieram apoiar a gestão ambiental no âmbito da administração pública e assim foram criados o SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente e o CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente.

O SISNAMA foi se estabelecendo de acordo com a integração de agências ambientais estaduais e isso demonstrava que o pensamento ambiental já permeava os Estados/Municípios de maneira ampla. Demonstrava também uma visão descentralizada de atuação governista para com relação às questões ambientais a partir do momento que trazia os entes federativos como estados e municípios a mesa de discussão das questões nacionais sobre o meio ambiente.

De acordo com a PNMA, o SISNAMA deveria ser colegiado, constituído pelos órgãos e entidades das três esferas do Estado responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental. Vemos nesse ponto a descentralização de poder situada dentro de um marco regulatório ambiental.

Desta maneira, a PNMA trouxe a tona várias responsabilidades do Estado e para seus entes federados quanto a objetivos não só ambientais, mas também de equilíbrio entre o econômico e o social.

Importante observar que a PNMA surgiu anteriormente a Constituição Federal do Brasil de 1988, num período antidemocrático.

Ressalta-se que a Constituição Federal de 1988, fora instituída após um processo de democratização iniciada nos anos iniciais da década de 1980 e sofrera várias influências e dentre delas também dos movimentos ambientalistas. A sociedade brasileira

suportou nos anos anteriores governos militares e opressores. O Congresso nacional constituinte se estabeleceu após o pleito de 15 de novembro de 1986, tomando posse em 1987. No preâmbulo da própria constituição podemos identificar as necessidades que o constituinte desejava atender com a promulgação da referida norma, quais seriam “reconstruiu o Estado democrático, consagrando valores fundamentais, como o exercício dos direitos sociais e individuais, a igualdade e a justiça, como resultado de uma sociedade fraterna e pluralista, despida de preconceitos, quaisquer que sejam”. (Szklarowsky:2008)

Essa mesma constituição, em seu artigo 225, no capítulo VI tratou do especificamente do tema ambiental:

Art. 225. Todos têm 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.

E no parágrafo 1º desse mesmo artigo o constituinte sujeita ao Poder Público o dever assegurar a efetividade desse direito. A constituição de 1988 foi, portanto, pioneira ao tratar da questão ambiental. Afirmar que ela é uma constituição ambiental não é exagero. Trouxe o tratamento da matéria em termos amplos e modernos. A questão ambiental permeia todo o texto, correlacionada com os temas fundamentais da ordem constitucional. (Silva:2000)

O constituinte foi além de incluir o meio ambiente como direito coletivo e individual. Trouxe para o poder público a obrigação de guardá-lo. Para isso repartiu competências entre União, Estados e Municípios para legislarem sobre temas ambientais, ou seja, descentralizou responsabilidades.

Convém lembrar que mesmo antes da Constituição Federal de 1988, a própria a Política Nacional de Meio Ambiente, declarou obrigações e competência para a União, os Estados, o Distrito Federal e para os Municípios. Cabendo a esses entes a responsabilidade de preservar o bem comum – meio ambiente - de maneira integrada e influenciar a sociedade na busca desse tão sonhado desenvolvimento sustentável. Foram criadas leis, regulamentos e métodos fiscalizatório para a preservação ambiental. A cada dia que passa cada um desses entes buscam contribuir para o equilíbrio ambiental tomando parte da competência ambiental que lhes foi atribuída.

A PNMA revelou o que depois seria confirmado pela Constituição Federal de 1988 quanto competência para legislar aos Estados e Municípios sobre assuntos de

interesse local, sendo possível à criação de políticas próprias e mecanismos fiscalizatório para o cumprimento dessas políticas, através da descentralização de políticas públicas ambientais.

1.4 Considerações sobre a descentralização de políticas públicas no Brasil.

O processo de descentralização de políticas públicas no Brasil passou a existir após a constituição de 1988, tomando corpo na década de 90. A descentralização de poder advindo da Constituição de 1988 descreveu competências aos entes federados e se tornou até os dias atuais um modelo de administração de políticas sociais.

Dentro do processo constituinte de 1988, várias correntes de pensamento sobre a democracia concorriam para ganhar espaço e se instalar dentro do contexto da carta magna. Entretanto, existia um ponto de convergência entre as diferentes correntes existentes no processo. Fosse pela democrática radical ou pela democracia liberal um ponto era considerado comum ao pensamento de ambas, que a descentralização de políticas era uma forma estratégica de se viabilizar a participação de cidadãos nas decisões públicas. A descentralização seria um instrumento de fortalecimento da sociedade civil que fora sufocada por um Estado centralizador. Assim independente da corrente a que se associa a descentralização era entendida como a possibilidade de execução de políticas democráticas. (Arreche:1996)

Questiona-se, entretanto, a concepção de descentralização que influenciou a Constituição Federal de 1988 e a realidade da aplicação dessa descentralização. O fato de determinadas políticas públicas serem gerenciadas pela União era analisada por alguns parlamentares como um método centralizador e pouco democrático. Numa visão mais objetiva quanto o tema da descentralização é possível criticar a visão de que a centralização de poderes era o grande mal que impedia a democracia e que somente a descentralização de poderes seria a solução para a efetividade das políticas sociais tão aclamada na época da assembléia constituinte. (Arreche: Op.Cit.)

Atualmente o resultado das descentralizações de políticas públicas estruturadas a partir de 1988, tem mostrado um novo cenário que compromete a verdade absoluta quanto à eficiência da descentralização para se chegar a uma democratização de políticas públicas. Mas já não se pode negar que a descentralização é um processo inerente em toda sociedade conforme observa Hochman(1999):

Se tivesse que escolher uma palavra para sintetizar a dinâmica e a direção das políticas sociais no Brasil na década de 1990, esta palavra seria descentralização. Diante das críticas ao caráter centralizador e excludente do Sistema de Proteção Social conformado durante o regime militar, não seria descabido afirmar que a literatura sobre o tema produzida na segunda metade da década de 80 concordaria que, enquanto estratégia e objetivo de reforma do sistema, e do próprio Estado, o processo de descentralização esteve condicionado pelo ambiente político democrático, pelas inovações e regras estabelecidas pela Constituição de 1988, em especial a descentralização fiscal e a extensão dos direitos sociais, e pela estrutura socioeconômica do país. Descentralização, a palavra escolhida, rimava com democratização. A intenção ou a decisão de descentralizar tornou-se uma virtude, um valor político positivo, que passou a ser compartilhada por um expressivo número de legisladores, gestores e analistas políticos.

Diante do cenário atual, uma nova forma de analisar o processo já consolidado de descentralização surge através da descentralização estratégica. Nessa nova visão é necessário à construção de instituições que tenham natureza e formas de funcionamento que sejam compatíveis com os princípios democráticos. O simples deslocamento de recursos do centro para os entes descentralizados não garante a efetividade da democracia. Marta Arretche (Op.Cit) advoga pela descentralização estratégica. Diz que:

Antes que um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, o sucesso da descentralização supõe a expansão seletiva vale dizer, um reordenamento expansivo das agências do governo central em direção a novas atividades, reordenamento este que implica um governo central fortalecido. (Op.cit. p. 24)

Para os defensores da descentralização estratégica existe consenso quanto a descentralização de atribuições, mas a questão de recursos ainda não. Para uma descentralização estratégica é importante que além da distribuição de competência, exista também a distribuição fiscal para que os estados e municípios – particularmente os municípios – assumam maiores atribuições no financiamento dos programas sociais, o que está no cerne da questão.

Outro alerta para uma descentralização estratégica de políticas públicas é que não deve ser desprezado as culturais e políticas de determinados locais, que podem limitar o sucesso da democracia. Para evitar abusos de poder por parte da burocracia são

necessárias instituições que permitam aos cidadão controlar as ações de governo, como o caso dos conselhos municipais.

De acordo com certos interesses que acabam ocorrendo no nível Estadual e Municipal a descentralização de políticas sociais não tem conseguido atingir de forma satisfatória seu objetivo. Está existindo um excesso de burocratização o que acaba inviabilizando os projetos.

Segundo Arretche (1999) uma re-centralização com uma visão de coordenação que dê um suporte aos entes federados para conseguir executar as políticas públicas sociais pode ser uma alternativa. Não trata de uma “coordenação estratégica por parte da União” como uma forma centralizadora e autoritária e sim como uma maneira de direcionar o atendimento e a realização das políticas sociais. Lembra que pela ausência de um papel central está havendo uma crescente autonomização das políticas sociais.

A municipalização só deverá ocorrer mediante uma solicitação municipal seja pela gestão parcial, gestão incipiente e a gestão semiplena dos serviços. Mas mesmo assim é necessário que o município atenda a algumas exigências para a gestão como no caso da criação de um órgão local da gestão da política pública descentralizada, um conselho municipal e o fundo municipal que faça a gestão de recursos financeiros. (Arretche:1997)

Analisando o caso da municipalização de políticas para a saúde, verificamos que supõe uma decisão do município de aderir a política federal de saúde e obter o montante de recursos previsto para esta gestão. O mesmo ocorre nos casos do programa de alimentação escolar. De uma maneira consciente e estruturada o processo de descentralização poderá ocorrer de forma a se aproximar do ideal democrático.

1.4.1) A descentralização de políticas públicas ambientais através do licenciamento ambiental.

Como objeto de estudo dessa pesquisa temos a análise da descentralização de políticas públicas voltadas para a proteção do meio ambiente, por parte do Estado do Rio de Janeiro e do município de Macaé. O licenciamento ambiental conforme citado nessa pesquisa é um dos instrumentos utilizados para regular o poder discricionário do município na proteção do meio ambiente. Cabe lembrar que o licenciamento ambiental está descrito dessa mesma maneira na política nacional de meio ambiente, servindo como instrumento para a fiscalização e o controle do uso dos recursos nacionais.

Assim o licenciamento ambiental, muitas das vezes considerado um instrumento burocrático, possui em sua essência o caráter administrativo e instrumental, onde Poder

Público exerce esse poder de regular a atividade individual e privada em favor da coletividade, buscando a democracia. Guardada as devidas observações sobre sua aplicabilidade e eficácia, desde já podemos esclarecer que desde a criação deste instituto o objetivo seria não só resguardar e tomar as devidas precauções para não permitir uma atividade danosa ao meio ambiente, como também instituir uma ferramenta que permitiria uma maior regulação e fiscalização quanto ao cumprimento das condições necessárias a preservação do meio ambiente, quando da implantação de um novo empreendimento econômico.

O licenciamento ambiental está intrinsecamente ligado à gestão ambiental, seja ela pública ou privada, para o controle da administração pública das atividades potencialmente poluidoras do meio ambiente e até mesmo de influencia social quanto tratamos do controle das formas de produção e suas repercussões ambientais que venham a causar impactos ambientais tanto no nível micro como no nível macro a nível de impacto local ao impacto nacional.

Seguindo a resolução CONAMA 237/97², o conceito de licenciamento ambiental está estruturado como :

[...] um procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.(grifo nosso)

Assim, é o órgão ambiental competente aquele que permite a instauração de uma atividade. O órgão ambiental, seja ele estadual ou municipal já conhece sua responsabilidade para democratizar o uso do meio ambiente, deve também regular esse uso em nome de todos. Dessa forma a descentralização do poder de fiscalização ambiental se torna necessária para atender ao escopo democrático.

De acordo com a resolução CONAMA 01/86, existe a necessidade de um Relatório de Impacto Ambiental que seria precedido de um Estudo de impacto ambiental, para a outorga da licença que viria permitir ao empreendedor atuar na área. A necessidade desses estudos serve para respaldar o órgão ambiental na tomada de decisão quanto a permissão para utilização dos recursos naturais da região.

² Resolução CONAMA 237 de 1997 – Regulamenta os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional do Meio Ambiente" - Data da legislação: 22/12/1997 - Publicação DOU nº 247, de 22/12/1997.

O artigo 10 da PNMA, trata da necessidade de publicidade dos atos relacionados ao licenciamento ambiental, onde tanto os pedidos, as renovações e concessões deverão ser publicadas em jornais oficiais³. Pelas Resoluções CONAMA nº 01/86 e 09/87, as audiências públicas⁴ visam expor aos de interesse (sociedade), quais os resultados dos estudos de impacto ambiental dos empreendimentos que buscam a licença ambiental. Assim se entendermos que o conceito de “interessados nos empreendimentos” abrange todo o público e sociedade, este seria um importante instrumento para a publicidade dos atos relacionados ao meio ambiente, possibilitando a sociedade se organizar e se informar para então fiscalizar o empreendimento em auxílio ao Poder Público. Outro componente importante, que está alinhado à idéia de publicidade e fiscalização é a publicidade e participação da sociedade nas auditorias ambientais que são instrumentos de monitoramento do cumprimento e eficácia da autorização.

1.4.2) Competência municipal para licenciar sobre questões de meio ambiente.

Ao tratarmos do federalismo e da criação da própria constituição Federal de 1988, vimos que a Constituinte de 1988, tinha um grande anseio pela democracia e a descentralização era considerada uma das bases para a efetividade da dessa necessidade democrática.

Dentro dessa visão, a repartição de competências no âmbito Estadual e Municipal é considerada o melhor meio para atingir o objetivo democrático.

Como vimos o município foi trazido a esfera legislativa pela Constituição Federal da República do Brasil – CFRB de 1988 como ente federado coberto de autonomia administrativa, legislativa e de governo, cabendo ao município elaborar regras próprias para assuntos de interesse local. Alves (2003) cita ainda que “ é certo que os municípios antes da CFRB nunca tinham experimentados em solo pátrio, tamanho reconhecimento formal de sua autonomia e o interesse local nunca havia tido tamanha vazão no cenário legislativo brasileiro, sobretudo em sede constitucional.”

Assim a CFRB de 1988 trouxe uma grande inovação legislativa-administrativa e concedeu força ao município. Mas a autonomia municipal só pode se consolidar mediante a uma estrutura legal e administrativa necessária para sua existência, seja através da

³ Resolução Conama 09/87 – Dispõe sobre a questão de audiências Públicas" - Data da legislação: 03/12/1987 - Publicação DOU, de 05/07/1990.

⁴ Resolução Conama 09/87- Art. 1º - A audiência pública referida na Resolução CONAMA 01/86 tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

elaboração de uma lei orgânica própria; da capacidade de auto-governo com eletividade do prefeito e dos vereadores às respectivas câmaras municipais; da capacidade normativa própria ou capacidade de auto-legislação mediante competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas a sua competência exclusiva ou suplementar; da capacidade de auto administração. (Vieira e Weber:2008)

Assim a CFRB de 1988 ao repartir competências, afirmando a autonomia municipal trouxe um grande avanço na democracia brasileira. Segundo Alves (Op. Cit.) ” o reconhecimento dos municípios enquanto membros da federação inaugurou uma reestruturação do poder e afirmou o federalismo calcado na descentralização política administrativa.”

Dessa monta em se tratando da possibilidade de auto-administração e auto-legislação, o município outorgado pela CFRB de 1988, obteve a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local e aqui temos a temática ambiental associada⁵.

Para que a autonomia legislativa do município seja efetuada cabe ressaltar os limites de competência a ele atribuída. Nessa pesquisa tratamos no capítulo anterior que o legislador constituinte estava fortemente imbuído da idéia de descentralização e embora nem todas as propostas de extensão de competência legislativa do município tenham sido aceitas no projeto final da CFRB de 1988, o fortalecimento da competência municipal se fez verdadeiro através de diversos artigos da Constituição Federal de 1988.

O legislador pátrio tratou da distribuição de competências entre os entes federados permitiu ao município tratar de questões relacionadas ao interesse local. O município atualmente é tratado como um ente federado dotado de poderes de auto-gestão e foi visto desde a assembléia constituinte como o local onde a democracia pode ser efetivamente realizada. Este ente federativo com essas virtudes pode agir diante dos limites de sua competência podendo atuar sempre que se envolvam questões de interesse local.

Se analisarmos que o próprio legislador pátrio elevou a questão ambiental como um bem do povo e incluiu dentre as obrigações do poder público o dever de resguardá-lo é possível compreender que coube também ao município atuar na preservação/conservação

⁵ Segundo Alves (Op. cit, p. 515) “ A capacidade de auto-organização do município é concretizada através de sua lei orgânica. Nessa lei orgânica o município pode dispor de sua organização e administração pública dentro dos poderes delegados pela CFRB de 1988”.

desse bem público, mas como a própria CFEB de 1988 trata, as municipalidades só podem atuar dentro de sua competência e seu interesse local.

Mas então o que vem a ser o interesse local ? Essa pergunta é importante para entendermos a atuação do município na execução do licenciamento ambiental. De acordo com Alves (Op. Cit), o interesse local seria o interesse para resolver conflitos voltado para questões que envolvam interesses dos Municípios.

Em se tratando das questões ambientais essa repartição de “interesses” é um esforço didático, pois a questão ambiental é um tema interdependente e o reflexo de qualquer dano no contexto ambiental, seja em qualquer ente da federação implica em prejuízos para todos, mesmo que os impactos não estejam diretamente associados a um ou outro município.

Assim concordamos que o município é o ente que está mais próximo dos efeitos do dano ambiental, suportando os impactos ambientais diretos e ao mesmo tempo devido a esse proximidade com o dano, deveriam possuir uma maior capacidade de atuar com eficiência nas ações protetivas e fiscalizatórias do meio ambiente desde que tenham instrumentos e poderes para tal.

Aos municípios , o inciso II do artigo 30 da CRFB de 1988 delegou a competência suplementar em matéria ambiental, ou seja, na ausência de regulação dada pela União e pelo Estado caberá uma atuação do município atuar com sua legislação ambiental protetiva ao meio ambiente baseado no interesse local.

Assim tendo sido analisado a temática da autonomia municipal , das competências municipais e o interesse local para construir um entendimento que legitime a atuação do município na regulação das questões ambientais, passaremos agora a análise da experiência do licenciamento ambiental nas esferas estaduais como reflexo do processo de descentralização de políticas públicas ambientais.

1.5 A experiência do licenciamento ambiental nas esferas Estaduais.

Para essa pesquisa utilizamos como fonte de informações secundária estudos realizados anteriormente que envolvessem a temática da descentralização de políticas públicas ambientais e o licenciamento ambiental. Então tratamos da pesquisa realizada por Souza (2003) que avaliou o processo de descentralização do licenciamento ambiental nos Estados de Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul. Analisamos também uma pesquisa

anterior datada de 1999 realizada por Henning que teve como objetivo analisar o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Tomando por base esses estudos faremos aqui uma rápida apresentação das conclusões dessas pesquisas a fim de ilustrar que embora o processo de descentralização e realização do licenciamento ambiental sejam oriundo de uma mesma norma legal (resolução CONAMA nº. 237 de 1997 e Lei nº. 69338/81) o processo de estruturação e de atuação dos Estados na implementação do instituto do licenciamento ambiental ocorreu de maneira diferenciada.

Henning (1999) analisou o licenciamento ambiental nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul. Sobre o processo no Estado de São Paulo na época estudada Henning (op. cit) aborda que esse Estado foi um dos pioneiros na implementação do mecanismo do licenciamento ambiental como um instrumento de regulação e fiscalização do uso dos recursos naturais. O processo foi regulamentado pela CETESB , através do Decreto Estadual n.º 8468 de 1976, que se mantém em vigor até hoje com algumas modificações. Esse decreto criou a CETESB e tratou do processo de licenciamento ambiental para atividades potencialmente poluidoras no Estado de São Paulo. Henning (op. cit,) trata que um passo importante que o licenciamento ambiental paulista tratou foi de conciliar a exigência da licença ambiental ou de um parecer positivo da CETESB para que as empresas realizassem a inscrição estadual do estabelecimento junto a administração do Estado.

A lei estadual paulista que disciplina o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras tratou de distribuir aos municípios a obrigação de solicitar a licença ambiental ou o parecer da CETESB antes de conceder alvará de funcionamento dos estabelecimentos potencialmente poluidores, sob a pena de nulidade do ato.

Tratou o governo Estadual da questão do licenciamento ambiental estadual no caso de empresas preexistentes a lei e de novas empresas. As restrições para a inscrição estadual e ´para o alvará estavam relacionadas a novas empresas que fossem se instalar no território paulista, para as empresas já estabelecidas caberia uma convocação da CETESB para a regularização da licença ambiental para o funcionamento. O processo de licenciamento era semelhante ao existente no âmbito da União, ou seja, constituído pelas etapas de LP- Licença prévia, LI- Licença de Instalação e LO- Licença de Operação caberia preliminarmente a apresentação de um relatório de estudo de impacto denominado RAP – Relatório Ambiental Preliminar.

Em 1999, época da pesquisa de Henning não havia no Estado de São Paulo o processo de renovação da licença ambiental, assim uma vez licenciada a empresa passaria a fazer parte de um grupo de empresas que seriam monitoradas pela CETESB. Outra abordagem da época é sobre o processo de licenciamento das microempresas. Segundo a pesquisa de Henning esse era um ponto divergente em que embora as microempresas estivessem isentas do processo de licenciamento essa isenção na verdade mascarava os problemas da fiscalização ambiental pois muitas empresas eram inscritas como microempresas e com o passar os anos aumentavam de tamanho e passavam a ter um razoável potencial poluidor.

Analisamos então como ocorre atualmente o processo de licenciamento ambiental em São Paulo e verificamos que existe um instituto de licenciamento ambiental para atividades de baixo impacto ambiental e sendo assim a isenção para as microempresas deixou de existir aumentando o controle do Estado sobre todos os empreendimentos independentemente do seu porte. Pela resolução SMA 22 de 2007 foi proposto um processo de licenciamento ambiental unificado que previu a integração gradual da CETESB, do DPRN e do DMSM a fim de diminuir a burocracia para as atividades que serão inicialmente licenciadas pelo Estado.

Quanto ao licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais , Henning (Op. cit) nos informa que o processo é realizado de maneira cooperada entre os órgãos que instituem a secretaria estadual do ambiente. A FEAM trata do processo de licenciamento ambiental no Estado. Em Minas Gerais a época da pesquisa, existia a figura do licenciamento ambiental corretivo, além da licença de instalação e de operação. O licenciamento ambiental corretivo seria aplicado a empreendimentos que teriam sido instalados anteriormente a legislação que regulou o processo de licenciamento no Estado. Souza (2003) também analisou em sua pesquisa o processo de licenciamento no Estado de Minas Gerais e nos coloca que o COPAM tem entre suas competências incentivar os municípios mineiros em adotarem normas de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente e isso fortalece a idéia da descentralização a nível municipal do licenciamento ambiental. Souza (op. cit) nos coloca ainda que o Estado de Minas Gerais foi o pioneiro em implementar um órgão colegiado e deliberativo com a participação da sociedade e empresariado para tratarem de questões ambientais em nível Estadual.

Quanto ao licenciamento no Estado do Rio Grande do Sul, ambas pesquisadoras acima relacionada analisaram o processo de licenciamento e identificaram que é realizada também conforme a categorização do licenciamento ambiental Federal, ou seja, através da LP- Licença prévia, LI- Licença de Instalação e LO- Licença de Operação. Henning (op. cit) nos informa que o processo é iniciado mediante a uma vistoria do local de instalação do empreendimento e se o local for aprovado caberá a liberação da licença, caso contrario serão cabíveis as medidas de fiscalização e haverá o saneamento das pendências existentes para a liberação da licença inicial. As licenças após outorgadas possuem validade de um ano e segundo Souza (Op. Cit,) no ano de 2000 foi criado o Código Estadual de Meio Ambiente que reuniu num único artigo todas as legislações ambientais pertinentes do Estado do Rio Grande do Sul.

Por fim, passemos a uma abordagem do processo de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro, bem como a análise do processo de criação de mecanismos reguladores das atividades degradadoras do meio ambiente. Segundo Lemos (2008), o Estado do Rio de Janeiro foi na verdade o precursor dos sistemas Estaduais de proteção ambiental, pois foi o decreto lei n.º 134 de 1975 que tratou pela primeira vez sobre a prevenção da poluição ambiental, a nível estadual no Brasil. Nesse decreto lei o governo do Estado do Rio de Janeiro incumbiu a CECA- Comissão Estadual de Controle Ambiental a aprovar medidas de controle da poluição aplicáveis a todo o território do Estado exercendo o poder de polícia. Criou-se então a FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente para atuar como órgão técnico e executor da política estadual de controle ambiental.

Posteriormente em 1977, com o advento do decreto n.º 1633 houve a regulamentação do SLAP- Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras Segundo Margulis e Gusmão (1997) a criação do SLAP no Rio de Janeiro foi realmente contemporâneo a outras agencias estaduais. Na época, citam os autores, os instrumentos utilizados na regulação das atividades poluidoras eram apenas do tipo comando e controle⁶ Segundo os autores acima citados os instrumentos utilizados para o controle da poluição estavam baseados em leis e regulamentos que estipulavam regras e padrões a serem exigidos para o controle da poluição, sem qualquer visão de flexibilização para uma visão de gestão ambiental.

A estrutura da secretaria ambiental do estado do Rio de Janeiro não sofreu muitas mudanças ao longo dos tempos sendo que sua organização atual corresponde a existência da FEEMA, da SERLA, do IEF, da CECA, do CONEMA e do FECAM. EM 2007, o governo do Estado do Rio de Janeiro, sob a batuta do governador Sérgio Cabral e a secretaria ambiental sob a administração do secretário estadual Carlos Minc, que posteriormente veio a se nomeado o ministro do meio ambiente no Brasil, fez uma aglutinação dos órgãos ambientais existentes no estado do Rio de Janeiro com a criação do INEA- Instituto Estadual do Ambiente, que unificou reorganizou a estrutura estadual subordinando ao INEA a FEEMA, o IEF e a SERLA, visando diminuir o processo burocrático para o andamento das licenças e para tornar mais eficaz o processo de fiscalização ambiental.

A FEEMA, mesmo após a organização dentro do organograma administrativo do INEA permaneceu com a competência do licenciamento ambiental estadual, o controle de atividades poluidoras e o monitoramento da qualidade ambiental. A SERLA manteve sua competência de atuar na política estadual de recursos hídricos. O IEF também manteve sua atribuição anterior que é de tratar da política estadual de florestas e conservação de recursos naturais. A CECA permaneceu um órgão colegiado, vinculado a secretaria de estado do ambiente que visa criar normas ambientais para o funcionamento do licenciamento ambiental, aplicar penas aos infratores ambientais e analisar os processos de licenciamento ambiental. O CONEMA, enquanto conselho estadual de meio ambiente é um colegiado que possui a participação da sociedade civil, governo e empresários e tem como característica ser um órgão deliberativo e normativo que visa estabelecer diretrizes para a execução da política estadual de meio ambiente. O FECAM é o fundo estadual de controle ambiental que visa financiar projetos para a execução da política estadual de meio ambiente com recursos advindo de multas provenientes de infrações ambientais e recursos dos *royalties* do petróleo.

O processo de licenciamento ambiental no âmbito estadual do Rio de Janeiro é regido pelo SLAP como citado anteriormente e é executado através de três tipos de licenças nos mesmos moldes do licenciamento federal. Assim como ocorre no licenciamento federal, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro por força da Lei 1356 de 1988 o requerimento da licença de instalação requer a apresentação do EIA – Estudo de Impacto Ambiental. A CECA possui a capacidade para dispensar o EIA no caso de ampliação de empreendimentos já estabelecidos. As renovações das licenças devem ser solicitadas num prazo legal de 120 dias antes do prazo de expiração. .

Assim como ocorre no âmbito Federal existem procedimentos específicos para o licenciamento de algumas atividades tais como: indústria de transformação e extração mineral (lavra e licenciamento), edificações, loteamentos, sistema de tratamento de esgotos sanitários, aterros sanitários, unidades de reciclagem e compostagem, estrutura de apoio a embarcações, postos de combustíveis, transporte de produtos químicos, transporte de resíduos, projetos de sivilcultura, cemitério entre outros.

Quanto aos instrumentos de gestão ambiental, Margulis e Gusmão (Op cit,) nos informa que desde a constituição do SLAP em 1975 permaneceram quase os mesmos e as inovações ficaram a cargo do estudo de impacto ambiental e das auditorias ambientais. Vale ressaltar que desde o ano de 2007 através do decreto n.º 40.796 o governo instituiu o processo de descentralização do licenciamento ambiental para os municípios mediante a assinatura de convênios com os municípios do estado que possuíam a estrutura mínima para executar tal procedimento. Diga-se que essa estrutura deveria estar pelo menos delineada a nível legislativo. Nessa pesquisa verificaremos que alguns municípios como é o caso de Macaé que é objeto desse estudo possuíam uma estrutura legislativa delineada para absorção da demanda do licenciamento, entretanto na prática ainda faltam instrumentos para operacionalizar com eficiência esse processo.

Entre os municípios que estão habilitados para o licenciamento ambiental descentralizado no estado do Rio de Janeiro, além de Macaé temos: Barra do Piraí, Barra Mansa, Casemiro de Abreu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Mangaratiba, Niterói, Petrópolis, Piraí, Porto real, Resende, Rio de Janeiro, Rio das Ostras, São Gonçalo, Tanguá, Teresópolis e Volta Redonda.

De acordo com o governo do Estado do Rio de Janeiro esses municípios que possuem convênio para o licenciamento municipalizado podem licenciar atividades que tenham impacto local e que não sejam de atribuição exclusiva do governo do Estado.

Através do decreto Estadual n.º 40.793/2007, o governo do Estado do Rio de Janeiro disciplinou o procedimento de descentralização da fiscalização e do licenciamento ambiental com os municípios que possuíam órgão/entidade ambiental competente devidamente estruturado. Nesse decreto o governo d o Estado definiu as atividades que estão sob a égide do seu licenciamento no artigo 2º :

Art. 2º - Compete ao Estado o licenciamento dos empreendimentos:
I- Localizados ou desenvolvidos em mais de um município;
II- Localizados em Unidades de Conservação do Estado, exceto nas Áreas de Proteção Ambiental quando situados em Zona de Ocupação Controlada, de acordo com o respectivo plano diretor.
III- Que sejam potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente e necessitem de EIA/RIMA, incluindo aqueles listados na Lei Estadual n.º 1356/88.

Inicialmente o artigo 3º a lei tratou da possibilidade de delegação aos municípios da realização do licenciamento ambiental de atividades denominadas de “impactos ambientais locais diretos” e no parágrafo único desse mesmo artigo o legislador estadual definiu quais seriam essas atividades:

Parágrafo único: São atividades com impacto ambiental direto aquelas capazes de ensejar comprometimento aos meios físicos e biológicos no Município, desde que não ultrapassem seus limites territoriais e sejam classificadas como potencial poluidor, salvo aos empreendimentos e atividades sujeitas à elaboração do EIA/RIMA, tais como os constantes do anexo deste Decreto.

No artigo 5º do referido decreto o governo do Estado tratou dos requisitos mínimos que cada município deve ter para celebrar o convênio de descentralização. Assim trata o artigo 5º que:

Art. 5º - É condição para celebração de convênio e, conseqüentemente, para a realização do licenciamento ambiental municipal, que o município:
I – possua corpo técnico especializado, integrante do quadro funcional do Município, para a realização da fiscalização e do licenciamento ambiental;
II – tenha implantado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, instância normativa, colegiada, consultiva e deliberativa de gestão ambiental, com representação da sociedade civil organizada paritária e do Poder Público;
III – Possua legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental municipal e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;
IV – Possua Plano Diretor, Município com a população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes, ou lei de diretrizes urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes.
V – Dê ciência ao órgão/Entidade ambiental estadual sobre as informações relativas aos seguintes instrumentos de controle vigentes, conforme respectivas Deliberações CECA: Procon Ar, Procon Água, Inventário e Manifesto de Resíduos;
VI – Tenha implantado o Fundo Municipal do Meio Ambiente.

Assim é possível identificar algumas conclusões iniciais da análise do decreto de descentralização do licenciamento no Estado do Rio de Janeiro, ou seja, para licenciar o município deve ter uma estrutura mínima administrativa e legislativa para assumir tal responsabilidade. Dessa forma poderá tratar de assuntos específicos de impacto ambiental direto (impacto local) desde que a atividade a ser licenciada além do potencial poluidor não seja uma atividade que requeira o Estudo de Impacto Ambiental- EIA/RIMA. Entendemos que essas colocações foram feitas pelo governo do Estado tendo em vista que embora os municípios até possuam uma estrutura administrativa formada para receber o processo de licenciamento, as atividades que requerem uma avaliação mais técnica devem ser levadas ao governo do Estado, pois este já possui ao longo dos anos um arcabouço técnico que viabilize a análise desses casos o que não ocorre no mesmo grau nos municípios diante da inovação da delegação dessa competência.

Enfim temos ainda o artigo 4º do decreto que salienta que o governo do Estado permanece vinculado ao poder de fiscalização através do poder de polícia em caso de omissão do município nas atividades de licenciamento e fiscalização. Para reforçar esse vínculo, o decreto estabeleceu que os municípios devem apresentar relatórios e cópias de licenças outorgadas a FEEMA numa prestação de contas das atividades licenciadas. Cabe ainda ao Estado solicitar auditorias ambientais nos empreendimentos licenciados a fim de constatar a eficácia do processo licenciatório e a efetiva proteção ambiental através dos resultados ambientais dos empreendimentos licenciados pelo município.

De acordo com o anexo do Decreto Estadual n.º 40793/2007, são atividades passíveis do licenciamento ambiental municipal: o transporte de resíduos industriais, hospitalares e carga perigosa; a coleta e tratamento de esgoto doméstico público acima de 1m³/segundo; as centrais terceirizadas de tratamento de efluentes industriais; a fabricação de cimento e clínquer e co-processamento de resíduos; a metalurgia dos metais não ferrosos em formas primárias, com operação de têmpera, cimentação e tratamento térmico; a fabricação de inseticidas, germicidas e fungicidas; a fabricação de explosivos à base de celulose, nitroglicerina, cloratos e percloratos, nitrato de amônio, trinitrotolual; a recuperação de óleos lubrificantes – inclusive óleo queimado; a fabricação de lâmpadas incandescentes, fluorescentes, a gás de mercúrio e néon, de arco, de raio infravermelho e ultravioleta e semelhantes – inclusive lâmpadas miniaturas e lâmpadas descartáveis “flash”; os estaleiros para construção de navios para transporte de cargas ou passageiros, construção de barcos pesqueiros, rebocadores, embarcações esportivas e recreativas, estruturas flutuantes; os empreendimentos destinados à construção, montagem e reparação

de aviões e outros materiais de transporte aéreo – inclusive a fabricação de peças e acessórios, e a reparação de turbinas e motores de avião; a fabricação de veículos automotores; a unidades de recuperação de baterias em geral; a atividade de extração mineral (pedreiras de brita, de bloco, calcário, concha calcária), substâncias minerais para construção civil não artesanal; o certificado de Registro de Agrotóxico.

Vale acrescentar que o Decreto Estadual n.º40793/2007 foi sancionado em 05 de junho de 2007, entretanto em 15 de outubro do mesmo ano, o governo do Estado do Rio de Janeiro sancionou um novo decreto que tratou da mesma matéria discutida no Decreto Estadual n.º 40793/2007 para ampliar o âmbito de atuação dos municípios nos processos de licenciamento ambiental. Desta maneira o Decreto n.º40.980/2007 alterou os artigos 1º e 3º da lei anterior da seguinte maneira:

Art. 1º - Pode ser objeto de convênio a ser celebrado com os Municípios do Estado do Rio de Janeiro, o licenciamento ambiental de atividades cujo impacto ambiental seja restrito aos seus limites territoriais e classificados como de pequeno potencial poluidor, bem como das atividades que importem em supressão de vegetação” (grifo nosso)

..e...

Art. 3º - Poderá o Estado, mediante a celebração de convênios próprios, transferir ao Município as atividades referentes ao procedimento de licenciamento ambiental e a respectiva fiscalização de empreendimentos e atividades cujos impactos ambientais diretos. § 1º - São atividades com impacto ambiental direto aquelas capazes de ensejar comprometimento aos meios físicos e biológicos no Município, desde que não ultrapassem seus limites territoriais e sejam classificados como pequeno potencial poluidor, salvo os empreendimentos e atividades sujeitos à elaboração de EIA/RIMA previstos na Lei Estadual n.º. 1.356, de 03 de outubro de 1988, além daquelas constantes do Anexo deste Decreto.

§ 2º - O Estado poderá delegar competência ao Município para autorizar a supressão de vegetação na Área de Preservação Permanente, na forma prevista no art. 4º e seus §§ da Lei n.º. 4.771 de 15 de setembro de 1965, que institui o novo Código Florestal, e na Resolução CONAMA n.º. 369, de 28 de março de 2006, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção, ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP. (grifo nosso).

Assim é possível afirmar que a alteração no decreto de descentralização veio para ampliar o âmbito de atuação do município diante da possibilidade de fiscalizar e autorizar a supressão de vegetação.

No capítulo terceiro trataremos da análise do processo de licenciamento ambiental em Macaé analisaremos como o município se estruturou e tem se comportado para atender as exigências da descentralização do licenciamento ambiental.

CAPÍTULO II – A TEORIA SOCIAL AMBIENTAL E SUAS REFERÊNCIAS.

Neste momento desta pesquisa buscaremos analisar as teorias sociais que tratam da relação do homem com o meio ambiente analisando essas interações pois ao longo da sua evolução o homem tem mudado substancialmente esse meio sob a influencia da economia de mercado. Trataremos também do procedimento metodológico utilizado nessa pesquisa para sua estruturação bem como para a identificação e análise de dados advindos de fontes primárias e secundárias.

2.1 A teoria social e o desenvolvimento do pensamento sociológico ambiental.

Não nos esqueçamos de que embora anos de destruição desregrada a necessidade de conscientização quanto ao uso dos recursos naturais, tanto para fins econômicos como para sustentação social precisam ser tratadas de maneira específica para evitarmos maiores danos ambientais e sociais.

A sociedade contemporânea tem sido marcada por mudanças sociais que são influenciadas por fatores como as invenções tecnológicas, as alterações nos processos produtivos e a influencia de uma política de globalização que também estende ao campo político com a atuação do neoliberalismo.

O tema meio ambiente é tradicionalmente tratado pelas ciências naturais e exatas, se avaliarmos que os estudos sobre a biologia surgiram desde a antiguidade.

Nas ciências sociais esse tema passou a ser analisado através da ciência jurídica, da política, da ciência econômica, da ciência social e da antropologia entre outras ciências. Podemos inclusive dizer que como um viés de todas essas ciências quanto ao assunto ambiental, tivemos a história da evolução e dos questionamentos sociais sobre a atuação do homem (econômico e social) que em muitas vezes serve para alicerçar e criar um entendimento regular para a compreensão pelas outras ciências da temática ambiental.

A humanidade ao longo de toda sua evolução – histórica, econômica e social - se acostumou a ver a natureza como uma fonte de matéria prima para subsidiar seu

desenvolvimento e crescimento. Assim dentre as ciências sociais que cuidam de estudar a questão ambiental, podemos salientar a economia, visto que sua preocupação estava na escassez de recursos e conseqüentemente nos entraves que a “falta da natureza” poderia trazer ao desenvolvimento humano.

O conceito de escassez trouxe a tona à necessidade de repensar o uso desenfreado dos recursos. Logo a problemática econômica encontrou no seu reflexo outra problemática, a problemática ambiental.

O estudo sociológico, já desde o século XIX apontava para a necessidade de discussão do tema ambiental, embora não tenhamos autores clássicos da sociologia se ocupando especificamente do tema ambiental.

Isso em muito se deve pelos anseios sociais e históricos da época que esses autores atravessavam. Segundo Goldblatt (1996, *apud* SANTOS, 2007), a sociologia clássica possui um alcance limitado para tratar da dinâmica ambiental. Autores como Weber não trataram da temática ambiental por pelo menos três influencias, seja porque na época o tema não fazia parte da agenda de pesquisa, seja por que o contexto social da época não se preocupava com a temática ambiental ou ainda porque os conhecimentos sobre a temática ambiental eram limitados. Loureiro (op.citi) também nos coloca esse argumento. Coloca ainda que na época que esses pensadores clássicos viviam não havia uma preocupação concreta com as questões ambientais visto que não se percebia ainda as graves conseqüências da degradação dos recursos naturais.

Para reforçar a isso, particularmente, salientamos também que as tecnologias existentes não permitiam maiores estudos e interações sobre o meio ambiente. Mas por outro lado também não eram tão degradantes ao meio ambiente.

Mesmo que de maneira indireta, os pensamentos de Marx e Durkheim contribuíram com conceituações importantes para o pensamento ambientalista que se formaria a posteriori (Loureiro: 2002) Durkheim via o mundo natural como um fator decisivo na história humana. A modernidade era vista como a capacidade de trabalho e de realização política em um nicho de competitividade ocasionada pela pressão humana pela superação dos limites que a natureza impunha. A natureza não era socialmente produzida, mas um fato social que impõe constrangimento ao individuo.

Segundo Bernardes & Ferreira (2008), a visão dialética de Marx é também uma das formas de enxergar as relações sociedade/natureza. Marx sustentava que a relação homem/natureza através do trabalho e o capitalismo industrial converteu a relação trabalho/natureza em uma representação onde os trabalhadores foram coisificados dentro do processo produtivo e da própria natureza.

A sociologia na ânsia por se consolidar como ciência se distanciou das ciências exatas e naturais para criar seus próprios parâmetros. Mas mesmo diante dessa visão de distanciamento surgida pela busca de sua singularidade e de uma agenda própria de pesquisa para a consolidação da sociologia enquanto ciência, de modo algum a tornou incomunicável com as demais ciências, visto que muitas vezes a própria sociologia se amparou nas ciências exatas e naturais no campo epistemológico, inclusive recebendo influências. Segundo SANTOS (2007) “ ao mesmo tempo em que se distanciavam [...] a fim de se diferenciar e compor uma agenda de pesquisa própria, as ciências sociais foram largamente amparadas pelas ciências exatas e naturais no campo epistemológico”.

A sociologia clássica tratava da relação homem e natureza sob a visão de dominação. Onde o homem buscava formas de legitimar seu uso e controle da natureza. Somente com os estudos da ecologia humana e seus princípios, surgiu a visão de aplicar os conceitos eminentemente ecológicos nas relações humanas como à competição, a cooperação, a comunidade, a população.

A ecologia humana veio para estudar a relação do homem com o ambiente, transcendendo a própria ecologia. Segundo Begossi (1993) a base da ecologia humana foi influenciada por Durkheim e Spencer. Na década de 1920 esse entendimento sociológico sofreu forte influencia da Escola de Chicago⁷ na busca por sua interpretação da ecologia humana e sua interação com as cidades. Rojo (1991, *apud* BEGOSSI, 1993) trata que a ecologia humana recebeu contribuições de três períodos diferentes seja pela teoria sociológica de sistemas, seja pelos estudos demográficos da década de 60 e seja pela visão multidisciplinar da década de 70.

⁷ A Escola de Chicago utilizou conceitos como competição e sucessão em seus estudos e tratava do modelo de zonas concêntricas, onde a cidade era distribuída em zonas concêntricas ao redor de um nóculo central caracterizado por atividades comerciais e industriais. Surge então a ecologia fatorial baseada em métodos estatísticos. Para mais esclarecimentos ver Alpina Begossi 1993. Ecologia Humana: Um Enfoque Das Relações Homem-Ambiente. INTERCIENCIA 18(1): 121-132.

No século XX a preocupação em alinhar os princípios da ecologia humana era de criar regras da inter-relação meio ambiente e sociedade. Existia um debate sobre como definir de maneira objetiva a ecologia humana se os conceitos construtores desta estão permeados em outras ciências como a geografia, a psicologia, a antropologia entre outros. A ecologia humana passou a ser vista então como uma nova teoria que se solidariza tanto com as ciências sociais como com as ciências biológicas.

Segundo SANTOS (2007) com a concepção trazida pela Escola de Chicago a sociologia urbana tomou corpo e esse tema se tornou uma questão político social.

Desde 1930 a 1960 somamos três décadas de acúmulo de informações e estudos científicos sobre as inter-relações homem e natureza e com isso podemos dizer que se criou um estoque de dados que fortaleceria o desenvolvimento do pensamento social-ambiental. Soma-se a isso que no período dos anos 1960/1970 surge também um quadro de contestação e social e política

E possível afirmar que a Teoria social já possui uma bagagem que nos permite conhecer caminhos para as políticas públicas de preservação e proteção dos recursos naturais sob a ótica da conservação ambiental, social e cultural.

2.2 A questão ambiental e as teorias sociológicas ambientais na modernidade.

A questão ambiental pode ser avaliada de acordo com as mudanças no comportamento da sociedade com relação aos mecanismos de produção. Para um melhor entendimento dessa vertente será necessário a uma abordagem sobre a modernidade, da pós-modernidade, das revoluções tecnológicas e sociais que alteraram não só o contexto mundial de sensibilização da questão ambiental, mas o comportamento do homem em relação à natureza.

Pode-se dizer que existem três formas de avaliação da relação homem e natureza, segundo Boaventura de Souza Santos (1999) pois temos os padrões de legitimação dos conhecimentos científicos, das relações econômicas e as disputas existentes na política contemporânea.

O conhecimento científico nos é válido, pois revela meios de legitimidade das ações sociais de disputas do uso dos recursos naturais que são refletidos no campo político.

A ciência no debate da questão ambiental serve para tratar da questão de aceitação e não aceitação da degradação ambiental. Coloca em pauta o debate sobre a necessidade científica de avaliarmos a utilização desses recursos e mesmo demonstra como esses recursos de maneira prática podem ser medidos e assim termos a dimensão do tempo e das reservas que nos restam.

Importante observar que existe atualmente uma visão predominante na temática ambiental, que seria racionalidade ambiental, onde homem e natureza seriam pensados integrados e junto a isso a racionalidade econômica. Para Rocha (2004):

O processo civilizatório que fundou a modernidade teve princípios de racionalidade econômica instrumental que moldaram as diversas esferas do corpo social, dos padrões tecnológicos, das práticas de produção, da organização burocrática e dos aparelhos ideológicos do Estado”.

Assim seria importante uma mudança nessa concepção dos modos de produção – e de suas relações com a natureza – para que surja uma nova forma de organização material que viria sobrepor o capitalismo. Embora esta seja uma nova visão, em muito é criticada por ser considerado utópico por pressupor a superação do capitalismo.

É fato que esse debate se fundamenta tanto por parte daqueles que são contra ou a favor de uma nova concepção da razão ambiental e sua relação econômica. Seja sobre a expectativa do fim do capitalismo ou não, o que se tem como consenso dentro dessas duas correntes é que a questão científica que analisa o meio ambiente deve ser revista, tendo em vista as influências que a modernidade consegue até aqui alcançar. Não há como falar em sucesso de novos projetos econômicos e políticos sem associar a relação entre o campo ambiental e científico.

Numa visão econômica da relação ao meio ambiente, temos que destacar a ação do homem moderno e o uso do meio ambiente como instrumento necessário para o desenvolvimento de novas técnicas e métodos de produção.

Por muito tempo, as sociedades ditas “mais desenvolvidas” tinham como forma de vida o consumismo, onde o ter significava *status* e aceitação. Para a manutenção desse estilo de vida era preciso consumir cada vez mais os recursos naturais e assim atender as demandas de consumo. Entretanto, conforme o atendimento caminhava, surgia também

novas tecnologias e meios de produção cada vez mais modernos que geravam a necessidade de consumir cada vez mais recursos naturais, formando uma relação cíclica entre produção e consumo.

Para Boaventura de Souza Santos (1999) o industrialismo já deu mostras de que se ocupa de escalas temporais curtas e está em descompasso com o tempo ambiental.

Difícil separar as interferências do campo econômico das ações (contra-ações) ambientais. Para Souza Santos (1999) existe uma relação de causa/efeito quanto ao capitalismo e degradação ambiental. Este autor aborda a divisão de centros norte/sul, ou seja, países ao norte - centrais e ao sul – periféricos. Para Souza Santos (Op. cit) a relação entre estes é desigual a partir de três óticas: explosão demográfica, a globalização da economia e a degradação ambiental.

O acima citado afirma que a questão da explosão demográfica é causa de distanciamento entre esses dois centros, pois existe um desequilíbrio entre população e recursos naturais e sociais disponíveis. Assim , para Boaventura Souza Santos os benefícios do desenvolvimento capitalista estarão retidos nas mãos de poucos, enquanto que os custos serão distribuídos a um todo. Se tomarmos o exemplo das emissões atmosféricas, fica claro que essa afirmativa tem valor, pois são os países mais industrializados e “ao norte” que contribuem com um maior volume de poluentes, enquanto os países “ao sul” e menos industrializados sofrem a pressão mundial de “arcarem” com a responsabilidade de redução de emissões, o que muitas vezes pode vir à custa de uma desaceleração da industrialização.

Embora antagônico, chegamos num momento de reflexão, onde os ditos “poluidores” assumem suas responsabilidades, entretanto atribuem a outros países a responsabilidade de “consertar” o erro. Isso tudo graças à idéia de globalização da questão ambiental e do dano ambiental. Criticamos esse entendimento, pois os países ao sul, como diria Souza Santos (Op. cit) acabam suportando uma carga de responsabilidades as quais não tiveram uma parcela de benefício.

Boaventura de Souza Santos (1999) ainda observa que os sistemas políticos são meios de institucionalização dos padrões homem-natureza. Essas relações se concretizam através de normas e relações entre países. A imposição aos países do Sul de uma

concepção democrática representativa, acabam tornando, mesmo que internamente, esses países cada vez menos autônomos e submetidos a imposições externas advindas quiçá do Norte. Como bem coloca Souza Santos (1999) corremos o risco de um “neocolonialismo”.

Ainda reforçando o debate, podemos citar a idéia do desenvolvimento e a industrialização. Durante muitos anos associou-se à idéia de desenvolvimento a industrialização, mas pela visão levantada até então por Anthony Giddens, existe um lado perverso da industrialização e por consequência do desenvolvimento, que seria os custos ambientais desse desenvolvimento.

Durante a evolução do capitalismo, a intensidade da produção e do consumo era paralela à intensidade da degradação ambiental. Novos pensadores sociais, a partir dessa realidade começaram a repensar essa atitude do homem e natureza, onde surgiu a necessidade de explicar de forma mais detalhada e menos naturalizada, a relação do crescimento econômico e dos níveis de degradação ambiental.

A modernidade foi formulada num contexto embasado em momentos históricos como o movimento renascentista, o iluminismo, a revolução industrial até marcos de consolidação da burguesia enquanto classe dominante, com a revolução francesa. Somam-se a esses processos históricos vários marcos científico, econômico e políticos.

Segundo Habermas (1992, *apud* ALMEIDA 2003) a modernidade seria um projeto inacabado. A pós-modernidade então deve ser analisada como uma revisão da modernidade, baseada numa nova possibilidade de construção de consensos sociais que permitem uma transformação social.

O debate sobre a modernidade e a pós-modernidade ascende nesse cenário devido as influências no campo social e que invariavelmente acabam desembocando nas questões ambientais.

Anthony Giddens, sociólogo inglês se dedicou a tratar do tema da consequência da modernidade no mundo e é um dos pensadores dessa nova reflexão contemporânea. Analisa se o crescimento da indústria e do consumo são os responsáveis pelos atuais níveis de degradação ambiental. O autor possui o entendimento de que nas instituições da modernidade tanto o industrialismo e o capitalismo, são “feixes organizacionais”, logo sendo possível uma análise isolada do capitalismo e do industrialismo.

Em um primeiro momento, críticos costumam generalizar os problemas das indústrias ao capitalismo, colocando estes como sinônimos. Para Giddens (op. cit) existe uma diferença importante de ser salientada, visto que seria possível encontrar um lado bom no capitalismo, se conseguirmos dissociar os males advindos do industrialismo.

Para Giddens (1995, *apud* ALMEIDA, 2003) estamos vivendo uma fase da modernidade de grandes mudanças na relação da sociedade e os indivíduos, onde a modernidade tornou-se reflexiva, onde as ações que tomamos hoje é testada de maneira reflexiva mais a frente e acaba se tornando uma ação social. A globalização é um processo interno a nossa sociedade e atinge os indivíduos em seu cotidiano, não devendo ser entendido como uma externalidade.

Almeida (Op.cit.) cita Giddens ao tratar da visão globalizadora da sociedade:

Somos a primeira geração a viver em uma sociedade completamente pós-tradicional, um termo que de muitas maneiras é preferível a “pós-moderno”. Uma sociedade pós-tradicional não é uma sociedade nacional – estamos falando aqui de uma ordem cosmopolita global. Ela também não é uma sociedade na qual as tradições deixam de existir: em muitos aspectos, existem impulsos ou pressões no sentido da manutenção ou recuperação das tradições. No entanto ela é uma sociedade na qual a tradição muda de status. No contexto de uma ordem cosmopolita e globalizadora, as tradições são constantemente colocadas em contato umas com as outras e forçadas a se declararem.(Giddens, 1996, p.99)

Como uma representação desse processo social interno afetado pela globalização, pelas mudanças na vida cotidiana e o surgimento de uma sociedade pos-tradicional, o pensamento e as ações sociais são amplamente mutáveis diante as influencias da constante transformação da sociedade pelo enorme volume de informações e conhecimentos e pela inter-relação desses saberes com as atividades sociais, vivemos numa sociedade reflexiva sob uma teoria da modernidade reflexiva.

Almeida (Op. Cit.) ainda continua sua citação de Giddens com uma importante contribuição do autor sobre a reflexividade das ações tomadas num contesto globalizado e pós-moderno:

As decisões devem ser tomadas com base em uma reflexão mais ou menos contínua sobre as condições de cada um. ‘Reflexividade’ a que se refere ao uso de informações sobre condições de atividades como um meio de reordenar e redefinir regularmente o que essa atividade é. Ela diz respeito ao universo de ações onde os

observadores sociais são eles mesmos socialmente observados; e hoje em dia, ela é verdadeiramente global em sua abrangência.

Giddens (1996, *apud* ALMEIDA 2003) defende a teoria da modernidade reflexiva e se baseia não só nos argumentos acima como também trata do tema da tradição, diante desses movimentos constantes que alteram o conhecimento social, nos leva a crer que a tradição ou o pensamento tradicional deixou de ser algo imutável, incontestável como era antes. Nas sociedades globalizadas o conhecimento é construído e reconstruído diariamente e não há como não relativizar conceitos visto que constantemente estamos num processo de mutação do conhecimento. Trata que dessa maneira as certezas incontestáveis perdem lugar e aqui abriga a idéia de que a certeza absoluta e incontestável da duração da natureza cai por terra. Giddens (1996, *apud* ALMEIDA 2003) trata que “não há que se falar em tradição como a natureza costumava ser um contexto externo da vida social, algo que era dado como incontestável.”

Então o mundo reflexivo advindo do término da relação entre a tradição e a natureza ajuda a compreender a importância dos movimentos ecologistas. Giddens citado por Almeida (2003, p. 25) trata que:

A crise ecológica é uma crise criada pela dissolução da natureza. Os problemas de ecologia não podem ser separados do impacto da destradicionlização. Ambos suscitam a antiga pergunta, ‘como viveremos?’, em uma nova roupagem – em uma situação na qual o avanço da ciência e da tecnologia, associado aos mecanismos de crescimento econômico força-nos a enfrentar problemas morais que já estiveram ocultos na naturalidade da natureza e da tradição. Os riscos associados à incerteza artificial demonstram a necessidade de lidar com esses problemas – mas se eles são vistos simplesmente como ‘perigos naturais’ seu verdadeiro caráter é interpretado erroneamente.(Giddens, 1996, p 234-235, *apud* ALMEIDA 2003, p. 27)

Também se junta a Giddens o sociólogo alemão Ulrich Beck, sobre um conceito (pós) moderno para diagnosticar a sociedade contemporânea. Para Beck a sociedade atual é considerada uma sociedade de risco onde vivemos sob uma ameaça produzida ao longo da sociedade industrial. Beck trata de uma diferença entre modernização simples e a modernização reflexiva.

Almeida (Op. cit.) trata em seu estudo do pensamento de Beck e a diferenciação da modernidade, pois segundo Beck a modernização simples foi aquela que libertou os

indivíduos das incertezas religiosas e feudais, para uma sociedade industrial. A modernidade reflexiva colocaria os indivíduos perante a um mundo de riscos globais e pessoais. Almeida cita Beck, quando trata do significado da modernidade reflexiva “ significa autoconfrontação com os efeitos da sociedade de risco que não podem ser tratados e assimilados nos sistema da sociedade industrial”.

Almeida interpreta que Beck trata a modernização reflexiva como a radicalização da modernidade que vai abrir caminhos para uma nova modernidade. (BECK, 1997, *apud* ALMEIDA, 2002, p.28)

Nessa visão radical de uma nova modernidade, Beck trata que a questão ecológica tem um papel fundamental nessa reforma. Beck (1997, *apud* ALMEIDA, 2003, p. 29) trata que:

Somente uma sociedade que desperta do pessimismo da constelação do conforto e concebe a questão ecológica como um dom providencial para a auto-reforma universal de uma modernidade industrial previamente fatalista pode esgotar o potencial de ajuda e os papéis heróicos e conseguir o estímulo a partir deles, não para conduzir a ecologia cosmética em grande escala, mas para realmente assegurar viabilidade no futuro.(BECK, 1997, p. 67, *apud* ALMEIDA, 2003, p. 29)

Após levantarmos essas duas correntes teóricas sobre o papel da pós-modernidade e a influencia da questão ambiental nos processos decisórios sobre a reinvenção da sociedade pós moderna, gostaríamos ainda de tratar do pensamento de Frederick H. Buttel, considerado um dos ícones da Sociologia Ambiental, surgida nos Estados Unidos no fim da década de 1970.

Nessa pesquisa já tratamos no capítulo anterior da influencia dos movimentos sociais e da conscientização da sociedade sobre os impactos ambientais gerados pela industrialização irrestrita. Vimos que a década de 70 foi um marco na mudança do pensamento social ambiental. Logo não nos espantamos ao concluir que a sociologia ambiental encontrou um território para concretização de seu formato nesse período histórico.

Buttel foi considerado um grande sociólogo por declarar a necessidade de uma sociologia ambiental estruturada, que substituísse o pensamento voltado para o excepcionlismo humano por uma sociologia com uma visão ecológica. Fica claro que essa

mudança de concepção não fora uma barreira fácil de se superada, visto que devido a vários interesses sociais e econômicos envolvidos haviam correntes de pensamento que insistiam na visão de que a degradação ambiental fazia parte do processo capitalista. Nesse momento temos que Almeida (op. cit) cita entre os autores que convergem nesse pensamento o autor Shnaiberg (1980).

Segundo Buttel (1996, *apud* ALMEIDA 2003) a sociologia ambiental deveria preocupar-se com as práticas sociais ordinárias que de certa forma causam reflexos ambientais, como a produção e o consumo. Também deveria levar em conta as práticas sociais desenvolvidas por atores que mesmo subjetivamente estão conscientes das questões ambientais através de mobilizações, processos regulatórios da questão ambiental entre outros.

Buttel propõe uma nova visão da sociologia ambiental sobre o processo capitalista de produção. Antes dessa proposta, o capitalismo e seu processo produtivo eram visto como uma ação inevitavelmente degradadora do meio ambiente. Buttel propõe um novo olhar sobre essa visão degradadora com um resultado inerente a modernidade. A degradação ambiental não pode ser aceita como um fator inevitável aos processos produtivos. Assim propõe a teoria da modernização ecológica, onde “ a modernidade tem sido acompanhada pela degradação ambiental, mas concomitantemente o desenvolvimento dos conhecimentos ambientais e as pressões sociais criam uma base social para uma reflexão do curso degradador da modernidade”. (Buttel, 1996, *apud* ALMEIDA, 2003)

Assim a teoria da modernização ambiental trata de ser um projeto social moderado que considera a possibilidade de internalização das questões ambientais nas instituições, empresas e incorporações através da racionalidade ecológica nos processos sociais de decisão.

Almeida (Op. cit.) trata que a teoria da modernização ecológica rompe com a visão radical dos movimentos ambientais da década de 70 e também não se posiciona a favor da visão empresarial da época. Os defensores dessa teoria buscam uma equidade entre os anseios de ambas as partes. De um lado reconhecem os dilemas ecológicos mas não vê no fim da modernidade a solução desses dilemas. Almeida (op. cit. p 33) cita que:

A teoria da modernização ecológica é percebida como um projeto social moderado que considera possível a internalização das questões ambientais, nas instituições e nas empresas a partir da incorporação da racionalização ecológica nos processos sociais de decisão.

De acordo com MOL e SPAARGAREN (1993, *apud* ALMEIDA, 2003, p. 32), a teoria da modernização ecológica se estabelece a partir de cinco influencias, quais sejam: a mudança no papel da ciência e do desenvolvimento tecnológico que passam a fazer parte do processo de reforma ambiental; a crescente dinâmica do mercado e suas transformações ecológicas; a mudança nos papéis e estilos de governança ambiental; modificações na postura dos movimentos sociais em relação aos fóruns de decisões que assimilaram uma postura que combina a cooperação e o conflito com outros atores sociais; a emergência de novas ideologias nas arenas políticas e sociais que não aceitam o ecologismo radical e nem a defesa corporativa dos negócios buscando uma relação respeitosa entre economia, sociedade e ecologia.

Se analisarmos esses princípios e paralelamente analisarmos os princípios e objetivos do relatório nosso futuro comum é possível identificarmos que essa teoria influenciou bastante na preocupação com a visão de garantias as gerações futuras de um meio ambiente equilibrado e uma sociedade sustentável.

Assim entende-se que a modernidade, que para muitos seria a grande vilã do meio ambiente, poderia ter contribuído de forma favorável para o desenvolvimento ambiental e social. Seria importante sair da crítica comum a modernidade e ir além para identificar quais os benefícios desta e quais os verdadeiros erros cometidos e quem os cometeu.

Acreditar que a modernidade foi um grande erro para o meio ambiente, de onde advém toda a dificuldade encontrada na preservação do meio ambiente, seria no mínimo uma conclusão simplista para o tema, pelas palavras de Giddens (1991), assim como acreditar que uma sociedade agrária seria mais benéfica ao meio ambiente seria um caminho arriscado.

2.3 Procedimento metodológico da pesquisa.

A presente pesquisa teve como finalidade analisar o processo de descentralização da gestão pública do meio ambiente aplicada aos mecanismos de controle e fiscalização atribuídos aos entes federados municipais brasileiros através da política nacional de meio ambiente regulada pela Lei 6938/81, com um enfoque sobre o processo de licenciamento ambiental municipal realizado no município de Macaé-RJ.

Partiu-se da hipótese de que o município é um ente federado dotado de autonomia municipal para legislar e atuar nos assuntos de interesse local, conforme prega a Constituição Federal da República Federativa do Brasil em seu artigo 26. Baseado na possibilidade trazida pela Política Nacional de Meio Ambiente, instituída pela LEI 6938/81 e na regulamentação dada pelo artigo 6º da Resolução CONAMA 237 de 1997, cabe ao município a competência de licenciar atividades de impacto ambiental local. Tendo o município de Macaé situado na região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro, instituído o processo de licenciamento ambiental municipalizado a partir da criação do Código Municipal de Meio Ambiente (Lei Complementar nº 27 de 2001) e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, firmado em 16 e Janeiro de 2008 um convênio outorgando o município a capacidade licenciatória, para questões de impacto local, esta pesquisa buscou analisar como o processo de licenciamento ambiental municipalizado foi organizado no município citado e identificar se a descentralização de políticas públicas ambientais naquele município funcionou ao patamar dos anseios do legislador pátrio.

Dentre os objetivos específicos destacamos:

1. Identificar como o processo de licenciamento ambiental municipalizado foi estruturado dentro da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Macaé, bem como a organização do sistema municipal de meio ambiente do município de Macaé.
2. Identificar qual o volume de licenças expedidas no ano de 2008 após a assinatura do convênio com o governo do Estado do Rio de Janeiro, quais os tipos de licenças mais expedidas e se ocorreu realmente um processo de descentralização ambiental com relação as licenças.

3. Investigar o comportamento do licenciamento ambiental municipalizado em Macaé após o processo de descentralização, verificando recursos disponíveis para a realização desse instrumento de fiscalização.
4. Coligar possíveis causas de dificuldades de execução do licenciamento ambiental do município de Macaé e quais seriam as sugestões de soluções para essas causas, numa análise se houve benefício para o município com a descentralização do licenciamento ambiental.

Essa pesquisa foi baseada na metodologia de análise e coleta de dados através da técnica da triangulação. Trivinos (1995, p.138) e Ruiz (2004, p. 38) tratam desse tipo de técnica de análise de dados como uma forma de complementar a análise dos dados, visto que associa a análise de dados tanto de cunho qualitativos quanto quantitativos. Segundo Ruiz (op. cit, p 41) a pesquisa qualitativa é mais interpretativa e subjetiva dependendo do ponto de vista do pesquisador, enquanto a pesquisa quantitativa é mais descritiva e objetiva. Já o método (qualitativo busca as nuances os motivos e meios na observação do fenômeno. Segundo Ruiz (2004, p. 41) a estatística é um instrumento muito usado no método quantitativo.

Quanto a teoria o método quantitativo de comprovar ou testá-la Já segundo Creswell (1994, *apud* RUIZ, 2004), no método qualitativo a teoria é desenvolvido ao longo do estudo e deve ser um resultado final.

Segundo Ruiz (Op. cit, p. 44) trata que Campbell e Fisk (1959) foram os primeiros a descrever e utilizar mais de um método no estudo de um fenômeno. Sendo que foi Denzin (1978, *apud* RUIZ, 2004, p. 44) o primeiro a utilizar o termo “triangulação”. Segundo Ruiz (op. cit, p. 45) o modelo misto, ou seja que inclui o uso das visões quantitativas e qualitativas em todas as fases do trabalho tendem a deixá-lo mais completo e rico, entretanto leva o pesquisador a trabalhar com ambos os métodos: quantitativo e qualitativo. Trabalha-se com descrições e interpretações.

Segundo Goode e Hatt (1968, *apud* RUIZ, 2003, p. 46): “ a pesquisa moderna deve rejeitar qualquer dicotomia entre estudos qualitativos e quantitativos ou entre abordagens estatísticas ou não estatísticas”.

Ainda para reforçar aplicabilidade da metodologia da triangulação temos que Trivinos (1995, apud TOUGUEIRO, 2008, p. 42) trata que o objetivo é a amplitude na descrição e compreensão do tema estudado. Tougueiro (2008, p. 42) trata que Trivinos tratou do tema da triangulação na pesquisa em educação. Como vimos Ruiz (2003) também tratou do processo de triangulação e desta feita relacionou as pesquisas em Administração. Dessa monta mesmo tendo os autores citados aplicado a técnica de triangulação em pesquisas de áreas diferentes, concordamos com Tougueiro (2008, p. 42) de que essa é uma ferramenta que também pode ser aplicada as ciências sociais.

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

Assim num primeiro momento foram realizadas visitas a Secretaria Municipal de Macaé no período de março a junho de 2008 para a obtenção de informações gerais sobre o processo de gestão ambiental no município de Macaé. Dentro desse processo foi submetido ao órgão ambiental um questionário com perguntas para identificar o processo real do licenciamento ambiental e da estrutura física da secretaria para o atendimento da demanda do licenciamento. Verificamos que nesse momento alguns dados que deveriam estar dispostos livremente ao público não se encontravam disponíveis devido a carência de recursos (físicos e pessoal) da própria secretaria. Foram feitas entrevistas informais e observações com funcionários da secretaria municipal de meio ambiente que atuavam no processo de licenciamento ambiental. Buscou-se nessa época obter também dados quantitativos sobre o processo, entretanto estes não foram obtidos neste momento, pois o processo de licenciamento ambiental ainda estava por ser iniciado. Somente em março de 2009 foi possível obter dados quantitativos sobre o processo de licenciamento ambiental. No período de junho a agosto de 2008 obtivemos alguns dados quantitativos utilizados nessa pesquisa sobre a quantidade de licenças foram solicitadas ao órgão ambiental municipal no período de março a agosto de 2008. Em fevereiro de 2009, obtiveram-se dados sobre o processo de constituição do Fundo Ambiental de Macaé.

Todas essas dificuldades encontradas na obtenção de dados dessa pesquisa fragilizaram o processo de coleta de dados, pois nos baseamos que os dados desejados para tal pesquisa deveriam ser públicos, entretanto no processo de coleta de dados havia uma restrição por parte dos funcionários da secretaria de meio ambiente em informar tais

dados, por medo quanto à utilização dos dados. Fizemos uma apresentação formal do objetivo da pesquisa, mediante protocolo junto à secretaria e mesmo assim permanecemos com as dificuldades de acesso aos dados que ressalta-se possuem legalmente caráter público.

Num segundo momento, que segundo Trivinos (op. cit) seria o momento de atendimento ao requisito de Elementos produzidos pelo meio do sujeito, tratamos da análise de legislação ambientais que tratassem do processo de licenciamento ambiental a nível Federal , bem como do processo de descentralização de competências, além de uma análise da legislação municipal sobre a gestão ambiental e o processo de licenciamento. Analisamos também publicações técnico-científicas sobre o processo de formação do município de Macaé além informações divulgadas no diário oficial do município – Jornal O Debate – sobre a publicidade dos atos da administração municipal sobre a implementação do processo de licenciamento ambiental. Também foram analisadas notícias veiculadas no jornal Macaé Jornal.

Dada a dificuldade de identificação de dados quantitativos sobre as licenças ambientais realizadas no período da promulgação do Código Ambiental Municipal de Macaé em 2002 até o ano de 2008 quando foi assinado o convênio que formalizou a descentralização do licenciamento ambiental para o município de Macaé, nessa pesquisa fizemos um levantamento de dados em exemplares do jornal O Debate no período citado a fim de identificar algum tipo de publicação de licenças ambientais municipais. Foram analisados os jornais diários entre 2002 a 2008, não obtendo êxito nessa forma a coleta de dados devido ao grande número de exemplares a serem analisados e o prazo final desta pesquisa. Segundo o Código Ambiental Municipal de Macaé instituído em 2002, caberia a secretaria de meio ambiente armazenar e disponibilizar os dados sobre os licenciamentos realizados. Em nossa pesquisa constatamos que a SEMA não possuía em março e em junho de 2008 um processo estruturado para registro e retenção desse tipo de dados.

Analisamos também dados de outras pesquisas realizadas em temas similares como o processo de municipalização da gestão ambiental e descentralização nos Estados da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (SOUZA, 2003). As legislações, pesquisas, capítulos de livros e artigos utilizados nessa pesquisa estão informados na sessão referente a bibliografia utilizada.

Por fim analisamos os processos originados do modo de produção da sociedade em que vivemos, atendendo ao terceiro e último momento de análise, onde tratamos nos

capítulos I e II do embasamento teórico que reforçam as reflexões e entendimentos dessa pesquisa.

CAPÍTULO III – ASPECTOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE MACAÉ- RJ.

No presente capítulo faremos uma abordagem do processo histórico de formação do município de Macaé, sob a análise do processo de povoamento e urbanização de Macaé, com análise do processo de expansão urbana e a influencia na estrutura do município com a instalação da PETROBRAS . Por fim trataremos da estrutura existente para a gestão ambiental no município, bem como a análise do processo de licenciamento ambiental e das licenças expedidas pelo município no ano de 2008.

3.1 A formação histórica e econômica do município de Macaé.

Historicamente, a Região Norte Fluminense caracteriza-se pela sua vinculação à economia canavieira tradicional. Mais recentemente, além do açúcar, o álcool e o petróleo asseguraram-lhe o papel de uma das principais regiões do Estado. Nesta Região, destacam-se como pólos os Municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé.

Macaé, desde a primeira metade do século XIX e da sua constituição como município é reconhecidamente expressiva em termos de economia agro-industrial apoiada na cana-de-açúcar, no café e na pesca, exercendo também a função de cidade comercial a partir do desenvolvimento do porto de Imbetiba, em 1846. (Falhauber, 1992)

O porto de imbetiba, tornou-se a principal forma de escoamento da produção macaense, campista e de localidades adjacentes . Outro fato importante, foi a criação do canal campos - Macaé, que ligava o rio Paraíba do Sul à foz do rio Macaé, passando pela lagoa feia, paulista, de Carapebus e de Jurubatiba, escoando a produção de Campos para o porto macaense e mesmo para as estradas de ferro. Segundo Falhauber, (op. cit, p 36), a construção do canal denotava tamanha importância comercial do porto de imbetiba. Importante ressaltar que até a extinção do tráfico negreiro, Macaé foi considerado um dos locais de maior oferta desse tipo de mão de obra, que chegavam através do porto de

imbetiba. Assim além de uma importância histórica, conclui-se o papel fundamental do porto de imbetiba para a economia da região.

Segundo Lobo Júnior (1990, apud Tougueiro, 2008) “não há dúvida de que o núcleo urbano teve como referência o porto de Imbetiba, ao redor do qual outras atividades econômicas e um certo aglomerado humano foram se estabelecendo”

Sabe-se que a importância dada os meios de produção da cana de açúcar a mesmo ao escoamento desta produção, não foi à mesma apresentada ao restante do município. Na mesma época, segundo Faulhaber (1992), as condições de saúde, saneamento e educação eram precários. Seguindo a risca a idéia agrária da região, o município de Macaé teria sido constituído para oferecer certa estrutura a elite macaense da época, sem uma preocupação com o restante da população.

De acordo com Tougueiro (2008), foi em 29 de julho de 1813 Macaé se passou a ter status de organização política e administrativa sendo elevada a categoria de vila. Em 15 de abril de 1846, a Vila de Macaé subiu um degrau na escala da autonomia administrativa e foi elevada a condição de cidade.

Falhaber (1992) faz uma crítica a morosidade do processo de elevação administrativa da cidade de Macaé, embora de grande importância econômica e política pois juntamente com Campos decidiam as eleições para o Presidente do Estado do Rio, não havia em Macaé uma cultura administrativa. O que apresentava grande discrepância, frente à importância econômica da região.

O primeiro prefeito foi João Francisco Moreira Neto, empossado em 09 de maio de 1913. No período de 1923 a 1977, foram vinte e sete prefeitos em trinta e sete mandatos, onde as obras públicas de infra-estruturas estavam voltadas para a sede do município. No período de 1930 a 1944, através do incentivo da pecuária, iniciaram-se obras da Avenida Agenor caldas e da Rua da Praia, organização do ensino Municipal e a criação da Biblioteca Municipal. Dr. Télió Barreto foi um dos prefeitos que mais investiu até então em saúde e educação, sem deixar de lado a criação de estradas para escoamento da produção.

Entre 1946 e 1955, houve uma melhoria na região serrana da cidade, com obras públicas. A abertura de trilhos da estrada de ferro no perímetro urbano também trouxe inovações, visto que representava a inserção da categoria dos ferroviários naquela sociedade, bem como uma forte contribuição para a economia do local. Surgiam indústrias de sandálias, chinelos, pau-de-tamanco, de bebidas como a Lynce com o refrigerante moranguinho ou mesmo o licor pessegueiro.

A indústria na região estava restrita a essas atividades sem esquecer da Indústria bariloche que produzia manufaturas de lá, que na época eram considerados produtos de luxo, das pequenas fábricas de laticínios e de torrefações de café. (Falhauber, 1992, p. 43)

“Os comerciários atendiam em vendas, lojas e armazéns, farmácias, papelarias (...) O sal, largamente comercializado, vinha de Cabo Frio, em barco, mais tarde substituído por caminhões. Existia a figura do comissário de encomendas que viajava ao Rio de Janeiro para comprar o que inexistisse no comércio local.”

Em 1956, sob a gestão de Antônio Benjamim, foi criada a Fundação Educacional Luiz Reid. Nesse momento a questão educacional tomou maior ênfase diante do cenário da época, visto que até então só havia cinco escolas e o ginásio que possuía a escola normal e a escola supletiva.

No fim dos anos 60, na administração de Cláudio Moacyr foram criadas bibliotecas no município, para a disseminação de conhecimentos, o que até então não existia para aquela população.

3.2 A Influência da instalação da PETROBRAS no município de Macaé - RJ.

Aproximadamente a partir da década de 70, o município começou a despontar como centro regional em decorrência das atividades de extração de petróleo e gás natural na Bacia de Campos. A crise internacional de energia acelerava a procura por novas explorações e os mares macaense e campistas não escapariam.

A Petrobras criada em 1953 foi responsável pelo exercício do monopólio da pesquisa, extração, transporte e refino do petróleo no Brasil. Em novembro de 1972, a descoberta de petróleo em lâmina d'água na região de Campos, tornou possível o sonho do progresso para Macaé.

A descoberta dos reservatórios de petróleo na bacia de Campos, na década de 1970, ocorreu conjuntamente com os movimentos internacionais da OPEP, devido aos elevados preços do petróleo internacional.

A escolha de Macaé para sediar a base da Petrobras na bacia de campos se deu por alguns fatores como cita Faulhaber (Op. cit. p.49):

A busca da maximização dos lucros, a partir do rearranjo gerencial frente ao potencial de produção encontrado; a possibilidade de, no mínimo, dobrar a produção nacional de petróleo, reduzindo a dependência do Brasil com relação aos fornecedores internacionais e; a viabilidade técnica e econômica da instalação de um terminal de

apoio à exploração da plataforma continental ao longo do litoral do norte fluminense.

Essa escolha – da cidade de Macaé para sediar o terminal de apoio às atividades das plataformas da Petrobrás e o Distrito de Produção do Sudeste - certamente levou à população expectativas com relação à chegada da estatal e seu próprio desenvolvimento futuro. Os demais municípios que integram a Microrregião de Macaé – Conceição de Macabu, Quissamã e Carapebus – apresentam-se fortemente influenciados por Macaé e pelas atividades econômicas surgidas a partir da extração de petróleo e gás natural na Bacia de Campos.

Macaé precisava de um novo fôlego para alcançar o progresso e a população via na decisão da implantação da estatal a possibilidade de melhorar a situação de bem estar social do local.

Segundo Silva e Carvalho (2004, apud Dias e Silva Neto, 2005) a formação econômica do Norte Fluminense onde Macaé se localiza pode entendida em três momentos: economia essencialmente açucareira com base escravista no século XIX, economia sulcro-alcooleira com suporte estatal no século XX e a economia baseada na implantação da indústria do petróleo iniciada nos anos de 1980 e cuja pujança tornou-se particularmente notável a partir de meados da década de 1990.

A PETROBRAS foi instalada nos bairros de Imbetiba, devido a proximidade com o porto de Imbetiba, em Cabiúnas as margens da rodovia Amaral Peixoto (Km 163) e no bairro hoje denominado Parque de Tubos também situado as margens da rodovia Amaral Peixoto mas num local diametralmente oposto a Cabiúnas (km106).

Diante desse cenário de expansão territorial nos lembramos dos estudos feitos por Dias e Silva Neto (2005) e Tougueiro (2008) que trataram da questão da segregação sócioespacial e os reflexos na sociedade local de Macaé e no meio ambiente. Lembram esses estudiosos que a paisagem local é amplamente influenciada com o número de migrantes que mensalmente chegam a Macaé em busca de empregos e que por não possuírem a especialização requerida para a atividade petrolífera, não conseguem empregar-se e acabam residindo em bairros de regiões periféricas como em favelas, que em grande parte estão situadas em áreas de proteção ambiental como manguezais e restingas⁸. Temos uma parte da população com acesso a infra-estrutura urbana de

⁸ Ver pesquisa de TOUGUEIRO (2008), Conflitos socioambientais motivados por ocupação de manguezais e restingas para fins de moradia no espaço urbano de Macaé/1997-2007. UENF.

qualidade que acabam residindo em condomínios fechados. Esse processo cria uma angústia social muito grande e gera entre os indivíduos citados no primeiro exemplo enquanto moradores de Macaé um sentimento de desamparo por parte da necessidade de estrutura sanitária e de serviços públicos. Para os mais abastados observamos os clamores por segurança e para os menos abastados as reclamações giram em torno da necessidade de infra-estrutura e também de segurança.

Dias e Silva Neto (2005) tratam ainda que existam duas outras questões a serem analisadas em Macaé que seria o problema viário da cidade advindo de um enorme fluxo no trânsito urbano⁹ que tem levado o poder público a realizar várias alterações no processo de transporte urbano na cidade e na própria estrutura viária e os reflexos da cadeia produtiva petrolífera e seus encadeamentos e a análise dos reflexos da ocupação urbana sobre o meio físico local, onde as praias da cidade, a Lagoa de Imboassica e o Rio Macaé estão sofrendo todo tipo de agressão e cada vez mais são prejudicados pela ação antrópica, conforme já lembrado acima.

Dias (Ibid.,p. 67) trata da dimensão da estrutura implementada na região de Macaé para atender as demandas da indústria do petróleo:

Com a descoberta de campos de petróleo na Bacia de Campos e o desenvolvimento das tecnologias para a exploração em alto-mar, a Petrobras construiu uma das maiores estruturas de produção de petróleo offshore do mundo e produção brasileira de petróleo deu um grande salto, com vistas de finalmente conseguir sua auto-suficiência neste recurso energético.

Serra (2004, apud Dias, 2005, p. 56) trata que a região norte fluminense do Estado do Rio de Janeiro tem atravessado mudanças qualitativamente importantes nos últimos anos, seja pelo avanço da economia regional impulsionada pela economia do petróleo, tendo os impactos espaciais mais significativos se situado na cidade de Macaé e seja pelo alavancamento econômico introduzido através do repasse dos *royalties* após a promulgação da lei 9.478/97 (Lei Petróleo) que aumentou a alíquota de repasse dos *royalties* e criou as participações especiais aos municípios da região norte fluminense e baixada litorânea.

⁹ Em nossa pesquisa tivemos a oportunidade de observar como se estrutura o transporte urbano e a estrutura viária do município, visto que atuamos naquele mercado de trabalho a pelo menos 10 anos e por nossa própria experiência é possível afirmar que o fluxo de automóveis na cidade é muito intenso e que o fluxo se avoluma após as 17 horas (Horário de término de expediente de trabalho administrativo na PETROBRAS e nas empresas prestadoras de serviços) na rodovia Amaral Peixoto que corta toda a cidade de Macaé e faz a ligação desse município com o município de Rio das Ostras, município vizinho utilizado por muitos como cidade dormitório.

De acordo com Juliana Marsico (2008, p.34) em sua pesquisa sobre a percepção de impactos ambientais pela população da Bacia de Campos, trata que “muitas vezes o repasse de royalties significa mais da metade da receita orçamentária municipal, como em Armação dos Búzios, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé e Quissamã, tornando assim o município bastante dependente de tal fonte de recurso”.

Para reafirmar essa situação apresentamos a tabela que a autora citada trás em sua pesquisa evidenciando suas afirmações. Na tabela citada, a autora apresenta valores totais de *royalties* arrecadados, população e valores do mesmo tributo arrecadados per capita e receita orçamentária por município no ano de 2006.

| | Arrecadação (R\$) | População | Royalties per capita (R\$) | Receita orçamentária (R\$) | Arrecadação de royalties/ receita orçamentária |
|-----------------------------|--------------------------|------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|---|
| Araruama | 5.995.028,70 | 103.229 | 58,08 | N/D | N/D |
| Armação dos Búzios | 56.369.444,93 | 24.919 | 2.262,07 | 106.114.424,90 | 0,53 |
| Arraial do Cabo | 4.716.942,33 | 27.263 | 173,01 | N/D | N/D |
| Cabo Frio | 218.548.225,54 | 172.685 | 1.265,59 | N/D | N/D |
| Campos dos Goytacazes | 847.869.662,01 | 432.535 | 1.960,23 | N/D | N/D |
| Carapebus | 33.076.939,27 | 10.818 | 3.057,59 | 53.720.267,37 | 0,62 |
| Casimiro de Abreu | 83.965.371,51 | 27.767 | 3.023,95 | 132.932.963,60 | 0,63 |
| Macaé | 413.116.830,41 | 165.285 | 2.499,41 | 801.082.699,30 | 0,52 |
| Quissamã | 85.042.407,67 | 16.407 | 5.183,21 | 135.813.678,90 | 0,63 |
| Rio das Ostras | 319.128.486,78 | 52.519 | 6.076,42 | N/D | N/D |
| São Francisco de Itabapoana | 5.162.385,87 | 47.739 | 108,14 | 47.833.777,55 | 0,11 |
| São João da Barra | 54.580.611,28 | 28.910 | 1.887,97 | N/D | N/D |
| Saquarema | 5.328.914,38 | 64.963 | 82,03 | 77.721.390,18 | 0,07 |

N/D: não disponível.

Tabela n.º : 1 Valores totais de *royalties* arrecadados, população e valores do mesmo tributo arrecadados per capita e receita orçamentária por município no ano de 2006.

Fonte: InfoRoyalties: www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

Elaborado por Marsico (2008, p.34).

De acordo com Gutman & Leite (2003, apud Marsico, 2008, p. 35), temos “que apesar de tais recursos serem responsáveis por alavancar o crescimento econômico local, fica evidente que não são investidos na redução dos níveis de exclusão social existentes na região, tampouco na mitigação dos impactos sobre o meio ambiente”.

Na Região Norte Fluminense, Macaé é o município que apresenta maior taxa de crescimento anual entre 1991 e 2000, maior taxa de urbanização e maior densidade demográfica. Esse processo de crescimento acelerado gera alguns fatores na localidade, como migração intensa, aumento populacional, habitações inadequadas, abertura de novos postos de trabalho, sendo que esses novos postos abertos não absorvem todo o contingente de pessoas no município (Maricato:2001)

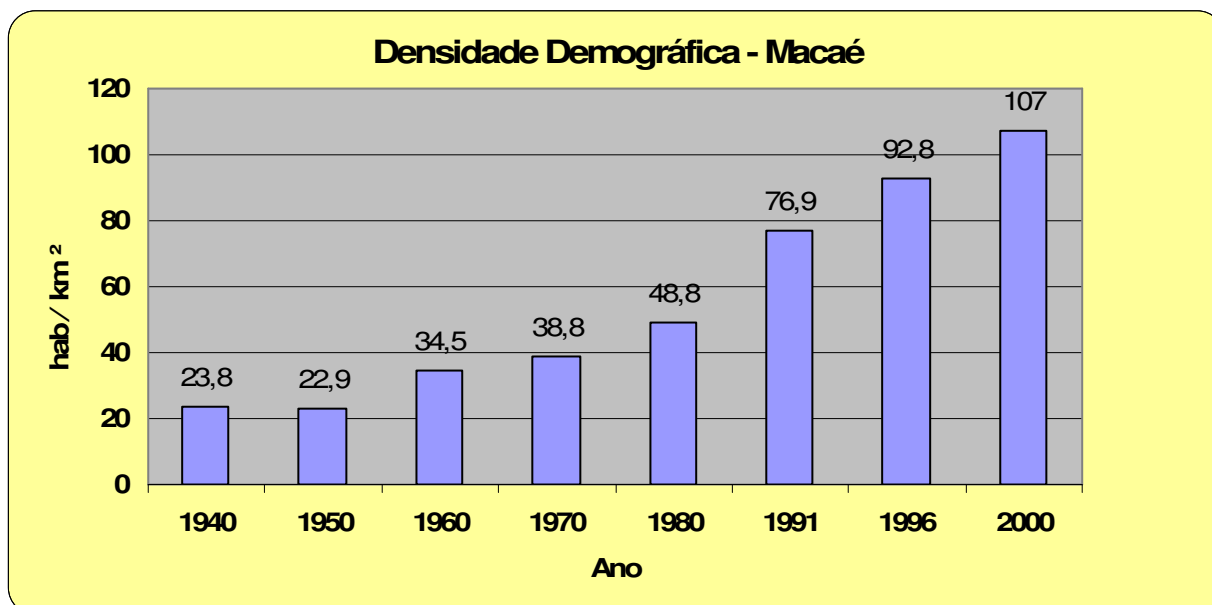


Gráfico n.º: 1 – Densidade Demográfica em Macaé- 1940 a 2000.

Fonte:Cide

Elaborado pela autora (2009)

Fazendo um paralelo sobre a aceleração da urbanização do Brasil nos anos 80, Maricato (op. cit) afirma que as cidades de porte médio, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, cresceram a taxas maiores que as das metrópoles nos anos 80 e 90. Cidades situadas em regiões de fluxo migratório intenso apresentam crescimento superior ao de algumas capitais, como é o caso de Macaé, que passou por tantas transformações como temos visto. “Apesar dessa observação, a aceleração extraordinária do crescimento de cidades de porte menor e cidades litorâneas, exige uma atenção devido às conseqüências sociais e ambientais decorrentes da velocidade do processo de urbanização.” (Maricato, Op. cit.)

Com a indústria do petróleo e mais especificamente com a PETROBRAS, o município de Macaé obteve números populacionais, econômicos e até mesmo de criminalidade próximo aos dos grandes centros. A Petrobras tornou-se um atrativo para as migrações e assim a chamada “nova serra pelada” tem colhido não só os louros, mas muitas conseqüências.

A Petrobras, segundo manchete do jornal O Debate do dia 16 de março de 1992, já reconhecia os impactos negativos advindos de sua instalação¹⁰:

A Companhia reconhece que a sua instalação trouxe, indiretamente, alguns aspectos negativos para a cidade como a diminuição da tranqüilidade, o aumento do tráfego, etc. Porém são inegáveis os aspectos positivos, destacando-se o aumento do capital circulante,

¹⁰ Jornal O Debate, Macaé, página 2, 16/03/1992

com o desenvolvimento do comércio, ampliação da rede bancária, de empregos diretos na Petrobras e nas firmas prestadoras de serviços e que atualmente, são mais de centenas.

Se analisarmos que essas declarações foram realizadas em 1992 e que já se vão 17 anos e que ainda encontramos um cenário similar na cidade de Macaé, prevemos que ainda existem pontos de melhoria a serem implementados na região. Podemos afirmar que atualmente existe alguma estrutura melhor aparelhada que há 17 anos atrás, mas os temas dos questionamentos da população permanecem quase os mesmos.

3.3 A questão ambiental em Macaé e a regulamentação municipal de meio ambiente.

Para tratarmos das questões que geram impacto ambiental em Macaé, podemos fazer uma revisão de todas as questões tratadas anteriormente. Seja pelo desenvolvimento industrial da sociedade seja pela preocupação da sociedade civil com a relação do desenvolvimento econômico e a degradação ambiental da região. Difícil analisar o processo de degradação ambiental em Macaé sem analisarmos sua profunda relação com o processo de aceleração do crescimento econômico e urbanização. Marsico (2008) afirma que:

O impacto ambiental provocado pelo aumento da concentração de população em alguns pontos do espaço geográfico, em cidades ou em periferias é muito grande. A concentração da população implica por si mesma, questões ambientais que não se colocam quando a população está dispersa nas áreas rurais, como lixo, o abastecimento de água, o saneamento básico. Somado ao fato de já significar em si um impacto ambiental, o crescimento dessas cidades acontece sem levar em conta um planejamento urbano que garanta o acesso da população a serviços básicos e a proteção de áreas de preservação permanente, como restingas, manguezais, encostas e margens de rios e lagoas, levando a saúde pública a se tornar um problema ambiental. Além disso, o crescimento das populações em aglomerados urbanos aumenta exponencialmente a demanda por matéria e energia, e altera as relações espaço-temporais dos ciclos biogeoquímicos da vida no planeta, configurando uma manifestação concreta dos efeitos do aumento da entropia.

Dessa maneira, temos que os impactos ambientais no município de Macaé em boa parte estão associados ao processo de desenvolvimento econômico da região. Barral, Dias & Silva Neto (2006) tratam que entre os vários impactos causados ao meio ambiente pela expansão urbana e econômica de Macaé temos os impactos decorrentes da instalação maciça de empresas na cidade, que levam a modificação do relevo e a poluição de recursos hídricos e solos.

No caso da instalação maciça das empresas em Macaé, os autores supra citados levantam duas hipóteses a serem analisadas devido ao fato das empresas se instalarem em áreas deficientes de infra-estrutura: a primeira seria pela inabilidade do poder público municipal de responder as necessidades desse setor diante do intenso processo de expansão do mesmo; a segunda seria porque muitas vezes as próprias empresas ao se instalarem em Macaé buscam lugares mais distantes do centro e que muitas vezes não possuem a estrutura necessária devido à questão da especulação imobiliária e a necessidade de barateamento dos custos de produção. Assim as empresas acabam se instalando em áreas sem estrutura e depois pressionam o poder público para realizar a urbanização.

Outro impacto identificado está relacionado ao processo de especulação imobiliária das áreas residenciais, tanto para populações de alta e baixa renda. Nesses casos Barral, Dias & Silva Neto (2006) tratam que no caso das populações de alta renda está existindo um aumento de condomínios horizontais mercantilizando as amenidades naturais e para das populações de baixa renda está proliferando as ocupações ilegais e muitas vezes em áreas de risco e de preservação ambiental, causando o aumento do processo de favelização na cidade.

Diante dessas dificuldades, o poder público municipal buscou alternativas para regulamentar a questão ambiental em Macaé criando regras e mecanismos de controle e fiscalização. Logo a questão ambiental do município de Macaé passou a ser regulada através de uma política pública municipal de meio ambiente, instituída pela Lei Complementar n.º 027/2001 que em seu artigo 1º¹¹ se fundamenta no interesse local para a regulação da ação do Poder Público para a conservação e preservação da natureza.

A política municipal de meio ambiente está amparada nos seguintes princípios norteadores: promoção do desenvolvimento integral do ser humano; racionalização do uso dos recursos ambientais, naturais ou não; proteção de áreas ameaçadas de degradação; direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e obrigação de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações; função social e ambiental da propriedade; obrigação de recuperar áreas degradadas e compensação dos danos causados ao meio ambiente; garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente.

¹¹ “Art. 1º - Este Código, fundamentado no interesse local, regula a ação do Poder Público Municipal e sua relação com os cidadãos e instituições públicas e privadas, na preservação, conservação, defesa, melhoria, recuperação e controle do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida humana e da biodiversidade.”

No capítulo II da mesma lei, foram previstos os objetivos da Política Municipal de Meio Ambiente, que se constitui de doze objetivos e dentre eles destacamos o primeiro deles que trata da interação entre o município e o Estado para uma rede de ações para a gestão ambiental compartilhada.

“ I - articular e integrar as ações e atividades ambientais desenvolvidas pelos diversos órgãos e entidades do Município, com aquelas dos órgãos Federais e Estaduais, quando necessário”

Mas é no Título I, no capítulo III que verificamos a presença dos instrumentos para a gestão ambiental municipal da política municipal de meio ambiente. Estes são importantes para compelir a atuação nociva no meio ambiente urbano e necessários para um maior controle do processo de degradação ambiental e expansão urbana predatória. Ao todo somamos quinze instrumentos, onde destacamos a Fiscalização ambiental, Fundo Municipal do Meio Ambiente – FUNDO AMBIENTAL e o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (COMMADS). Lembramos que esta legislação municipal foi atualizada em 2008, visto que até 2007, existia elencado claramente como um dos instrumentos da política municipal de meio ambiente o licenciamento ambiental municipal e atualmente este está subentendido no processo de fiscalização ambiental.

O Município de Macaé conta ainda com um sistema municipal de Meio Ambiente, o SIMMA, que é um conjunto de órgãos e entidades públicas e privadas que buscam a preservação, conservação e defesa, do meio ambiente do município, entre outros objetivos. Desta maneira no artigo 7º do código municipal de meio ambiente, temos como integrantes do SIMMA:

- A SEMMA – órgão de controle e execução da política ambiental.
- O COMMADS – órgão colegiado autônomo de caráter consultivo e deliberativo,
- A Sociedade Civil Organizada, através de instituições que tenham a questão ambiental como objetivo.¹²
- Secretarias, empresas, fundações e autarquias afins do Município , definias em atos do Poder Público.

¹² Dentre os levantamentos realizados para essa pesquisa identificamos no município de Macaé as seguintes OSC's: Agenda 21, Amigos e Defensores da Lagos de Imboassica(ADLIM), Associação de Moradores do Mirante da Lagos (AMOLA), Associação ecológica Amigos da Serra, Associação Macaense de Defesa Ambiental Centro de Estudos Ambientais de Cultura Contemporânea (ECO Cidadão), Colônia de Pescadores Z-03 , Federação das Associações de Moradores de Macaé, ONG Clube da Árvore, ONG Pequena Semente, ONG SOS Praia do Pecado, Rede Ambiental de Informação e Ação (RAIA)

Fazendo parte da estrutura do sistema municipal de meio ambiente, como requisito da política municipal de meio ambiente, o município deveria contar com um sistema municipal de informações e cadastros ambientais – SICA. Este sistema de informações deveria coletar e sistematizar dados e informações de interesse local, atuar como instrumento regulador dos registros necessários ao SIMMA, devendo ainda recolher e organizar dados e informações de origem multidisciplinar de interesse ambiental para uso do Poder Público e da sociedade;

Sendo um instrumento de gerenciamento de dados da gestão pública do município, a SEMMA estaria autorizada a fornecer certidões, relatório ou cópia dos dados e propiciar consulta às informações de que dispõe, observados os direitos individuais e o sigilo industrial.

3.3.1 A SEMMA, o COMMADS, o Fundo Ambiental Municipal e o Plano Diretor do município de Macaé.

A SEMMA - secretaria municipal de meio ambiente é o órgão executivo da política municipal de meio ambiente. Deve coordenar, controlar e executar tal política. No art. 10 da lei complementar 27 de 2001 temos as atribuições da SEMMA das quais destacamos:

Participar da política de planejamento de políticas públicas do município; coordenar as ações dos órgãos integrantes do SIMMA; realizar o controle e o monitoramento das atividades produtivas e dos prestadores de serviços quando potencial ou efetivamente poluidores ou degradadores do meio ambiente; manifestar-se mediante estudos e pareceres técnicos sobre questões de interesse ambiental para a população do Município; implementar as diretrizes da política ambiental municipal;

Cabe ainda a SEMMA exercer o poder de polícia administrativa para condicionar e restringir o uso e gozo dos bens, atividades e direitos, em benefício da preservação, conservação e controle do meio ambiente; Dentro desse poder de polícia, cabe a SEMMA fiscalizar as atividades produtivas e comerciais, de prestação de serviços e o uso de recursos ambientais pelo poder público e pelo particular. Nesse caráter fiscalizatório temos o licenciamento ambiental como um instrumento da SEMMA.

Cabe ressaltar que em nossa pesquisa de campo realizada na secretaria municipal de meio ambiente de Macaé foi possível analisar que fatos históricos que promoveram formação da SEMMA. Antes da criação da SEMA a preocupação da população local quanto

aos impactos ambientais gerados pelo crescimento desordenado do município já vinha ao longe através de ações organizadas por representantes organizados da sociedade. No final da década de 80, foi criada uma organização não governamental que influenciou de forma marcante o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o meio ambiente na cidade de Macaé, trata-se da criação da AMDA – Associação Macaense de Defesa Ambiental. A AMDA foi criada no ano de 1987, foi a primeira ONG macaense voltada para a preservação ambiental.

A AMDA por meio de seus associados fomentou uma consciência ambiental junto ao poder público municipal, sendo a mesma ferramenta fundamental para a definição de rumos para as políticas públicas ambientais do município de Macaé e para a criação da própria SEMA.

Por meio do livro ata e por meio de relatos do atual presidente da AMDA, Sr. Guilherme Sandemberg, foram evidenciados diversos fatos que comprovam a influencia desta para definição de políticas para o meio ambiente neste município. Fatos históricos narrados por tais demonstram assuntos tão atuais como o aumento do nível do mar na cidade de Macaé. Em outubro de 1990, dezenove anos atrás, a AMDA já discutia sobre o avanço e aumento do nível do mar, este vindo a tona no ano passado com enorme repercussão pública. As influências da AMDA no desenvolvimento de políticas ambientais reportam a períodos anteriores a criação da própria secretaria de meio ambiente de Macaé.

Um dado histórico, e muito importante para o desenvolvimento de políticas públicas em Macaé, se deu no mês de outubro de 1989, quando Rômulo Campos, membro da AMDA, apresentou em reunião, uma proposta de criação de um capítulo exclusivo para o meio ambiente na lei orgânica do município que estava a ser revisada após o advento da Constituição de 1988. Dada importância e prestígio da AMDA, no dia 04 de Janeiro de 1990, este capítulo foi entregue ao presidente da Câmara de vereadores para que o mesmo fosse apreciado pelos membros da casa para posterior aprovação. O interessante que o texto foi aceito na íntegra, sem qualquer alteração, sendo aprovado pela câmara municipal compondo a lei orgânica do município de 1990.

A AMDA se consolidou no município como representação da sociedade civil de Macaé ao longo dos anos. Dos oito secretários municipais de meio ambiente de Macaé que tomaram posse até o ano de 2008 cinco foram presidentes da AMDA. Citamos os

secretários de meio ambiente: Paulo Roberto Goulart Marinho, Alexandre Nogueira de Carvalho, Marcos Bittencourt Schuench, Hermeto Didonet, Fernando Marcelo, Henrique Emery, Marcio Homero Galarden, Maxsuel Vaz.

Quanto ao COMMADS – conselho municipal de meio ambiente e desenvolvimento sustentável este é um órgão colegiado e consultivo da política municipal ambiental, que tem como atribuição auxiliar na definição da política e execução. Logo deve estar alinhada com as atividades da SEMMA. Por norma legal o COMMADS deve ser presidido pelo secretário de meio ambiente do município.

A constituição do COMMADS é feita a partir de várias representações de órgãos públicos e da sociedade. No artigo 14 identificamos as seguintes participações na constituição do COMMADS: Secretaria Municipal de Meio Ambiente; Secretaria Municipal de Educação; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Fazenda; Secretaria Municipal de Obras, Saneamento e Urbanismo; Secretaria Municipal de Serviços Públicos; Secretaria Municipal de Agricultura, Abastecimento e Pesca; Secretaria Municipal de Indústria e Comércio; Procuradoria Geral do Município; Empresa Municipal de Turismo - MACAETUR; Empresa Municipal de Habitação, Urbanização, Saneamento e Água; Fundação de Ação Social; Instituto Macaé de Metrologia - IMMT; Associação Comercial e Industrial de Macaé; Comissão de Meio Ambiente da Câmara Municipal; Plenária das ONG's sediadas no Município; Consórcio Intermunicipal da Macro Região Ambiental nº 5-MRA -5; NUPEM – Núcleo de Pesquisas de Macaé/UFRJ; LENEP – Laboratório de Engenharia do Petróleo; Associação de Moradores; Produtores Rurais; Colônia de Pescadores; CDL – Clube de Diretores Lojistas.

O fundo ambiental municipal foi instituído em 2003 através da Lei municipal n.º 2401, no governo Silvio Lopes. O fundo ambiental municipal foi instituído como um órgão da administração direta, de natureza financeira e contábil vinculada a SEMMA, com o objetivo de fomentar projetos para o uso sustentável dos recursos naturais e para promover o desenvolvimento de programas de educação ambiental e recuperação do meio ambiente degradado.

O fundo ambiental é constituído por funcionários nomeados na divisão de gestor, tesoureiro, contador e auxiliar. As receitas do fundo ambiental são designadas de acordo com o artigo 8º da lei municipal 2401/03. Dentre as receitas destacamos aquelas advindas da dotação orçamentária do município, dos casos das multas administrativas por atos lesivos ao meio ambiente e taxas de licenciamento ambiental.

Quanto às despesas, ou seja, as saídas de recursos do fundo ambiental a lei que o instituiu também tratou de delinear. No artigo 11 temos que o fundo ambiental só poderá gastar os valores arrecadados e disponibilizados em caso de financiamento de projetos de pesquisa, recuperação e preservação ambiental; promoção de estudos e pesquisa nas áreas de preservação do meio ambiente; apoio as atividades do COMMADS no tocante a recursos humanos e matérias; realização de campanhas educativas, programas de treinamento de recursos humanos que visem à Política Municipal de Meio Ambiente.

O orçamento do fundo municipal deverá integrar o orçamento do município e caberá ao COMMADS a prestação de contas a população.

O Plano Diretor de Macaé foi instituído no município através da Lei Complementar n.º 76 de 2006. O plano diretor integra o processo de planejamento municipal e é um instrumento estratégico da política municipal de desenvolvimento social, urbano, econômico e ambiental e tem por objetivo definir conteúdo das políticas públicas e da função social da cidade. Seus objetivos e princípios, entre outros assuntos estão relacionados ao desenvolvimento sustentável, a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente e a elevação da qualidade do ambiente urbano por meio da preservação dos recursos naturais.

No plano diretor, o município de Macaé definiu sua política urbana que tratou de temas como garantia de direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, aos transportes e aos serviços públicos. Tratou ainda que planejar a distribuição espacial da população e das atividades socioeconômicas do município, além de promover o ordenamento e controle do uso do solo para combater a poluição e a degradação ambiental entre outros temas.

No capítulo III, o plano diretor tratou da política ambiental e estabeleceu a implementação das diretrizes da política nacional de meio ambiente, a lei orgânica do município, o código municipal de meio ambiente e as demais normas regulamentares. Dentre as diretrizes ambientais estabelecidas no plano diretor, destacamos a aplicação dos instrumentos de gestão ambiental previstos no código municipal de meio ambiente, controlar fontes de poluição e garantir a participação democrática da sociedade na elaboração de políticas públicas ambientais.

Verificamos que o licenciamento ambiental foi lembrado pelo artigo 68 do plano diretor, dentre as estratégias das políticas públicas para o meio ambiente, o inciso VII que tratou do tema da seguinte maneira:

VII- Implementar o Licenciamento Ambiental Municipal como procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia, seguindo critérios de interesse local, a localização, instalação, operação e ampliação de empreendimentos ou atividades de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras que ofereçam risco à saúde pública, que exerçam suas atividades nas proximidades de quaisquer recursos hídricos ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação e impacto ambiental negativo, reconsiderando as disposições regulamentares e normas técnicas aplicáveis, quando for o caso;

O plano diretor tratou ainda do macrozoneamento e tratou especificamente do macrozoneamento do ambiente urbano subdividido em seis macroáreas: orla, ocupação prioritária, ocupação controlada, regularização urbanística e ambiental, expansão periférica e transição. Sobre a macroárea de regularização urbanística e ambiental, o plano diretor tratou no artigo 146 de delimitá-la como :

Art. 146. A Macroárea de regularização urbanística e ambiental é caracterizada pela predominância de áreas ocupadas por população de baixa renda, configurada em loteamentos irregulares, assentamentos espontâneos e ocupações em áreas de risco ou de preservação ambiental, apresentando infra-estrutura básica completa, deficiência de equipamentos sociais, culturais, comércio e serviços.

Aqui ressaltamos esse tema, pois conforme tratado em tópico anterior verificamos que o problema da expansão urbana irregular em áreas de preservação ambiental é um problema real no município e inclusive este problema já foi analisado e elencado entre as deficiências que o plano diretor busca resolver. Ressaltamos também que a partir do momento que o poder público institui uma regulamentação dessa situação e cria mecanismos de controle caberá a sociedade fiscalizar a execução prática desta norma.

Para que ocorra essa fiscalização e transparência na construção das ações fiscalizatórias e de desenvolvimento de políticas públicas ambientais, foram instituídos mecanismos de participação popular como conferências sobre assuntos de interesse urbano; conselhos municipais; debates, audiências públicas e consultas públicas; iniciativas populares de projetos de lei; participação na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; gestão orçamentária participativa e fórum permanente da agenda 21 local.

3.3.2 A gestão do licenciamento ambiental municipal.

Com base no decreto municipal n° 090 de 2002, a gestão do licenciamento ambiental do município de Macaé foi instituída, sendo exercida pela secretaria municipal de meio ambiente - SEMMA. Através desse decreto existe a regulação do município para atividades e empreendimentos considerados efetivamente ou potencialmente poluidoras e que sob alguma forma possam degradar o meio ambiente do município.

Assim em seu artigo 4° o referido decreto trouxe para a SEMMA o poder fiscalizatório sem causar prejuízo às demais licenças legalmente exigíveis.

“ Art. 4º- A execução de planos, programas, projetos e obras; a localização, construção, instalação, modificação, operação e a ampliação de atividades e empreendimento; bem como uso e exploração de recursos ambientais de qualquer espécie, por parte da iniciativa privada ou do Poder Público Federal, Estadual ou Municipal, de impacto ambiental local, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou capazes de, sob qualquer forma, causar a degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental pela SEMMA, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.”¹³

De acordo com o referido decreto estão sujeitos ao licenciamento ambiental atividades de impacto local listadas no anexo I, além daqueles que sejam delegados pelo Estado por instrumento legal. Entretanto vale ressaltar que devido a essa iniciativa, veremos que o Estado do Rio de Janeiro ao criar convenio com o Município de Macaé para o licenciamento ambiental municipal, não descreveu quais as atividades seriam próprias do município. Em entrevista aos funcionários da SEMMA, verificou-se que no silencio do convenio quanto ao elenco dessas atividades entendeu-se tacitamente que as atividades que o município está habilitado a licenciar seriam realmente as do anexo I desse decreto, posto que não houve manifestação contrária do Estado do Rio de Janeiro.

Aqui encontramos uma situação muito subjetiva, mas que na prática está funcionando até o pronunciamento formal do Governo do Estado.

Nesse mesmo artigo, em seu parágrafo 3°, o município regula que nos casos de licenciamento ambiental de atividades do anexo I desenvolvidos direta ou indiretamente pelo município o COMMADS (Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) deve ser ouvido.

No parágrafo 2° do artigo 5° do referido decreto, o legislador municipal regula que mesmo nos casos em que um empreendimento listado no anexo I tenha sido dispensado pelo órgão ambiental estadual do licenciamento ambiental, este empreendimento deve

¹³ Vide Decreto Municipal de Macaé n. °90 de 2002, artigo 4.

requerer junto a SEMMA a licença municipal num prazo de 1 (um) mês. Saliemos essa parte, posto que o legislador municipal atuou de forma mais restritiva que o Estadual. Quando tratamos da competência do município para legislar essa competência estava relacionada a vias de exceção ou residual onde o Governo Federal e Estadual não teriam atuado. Mas no caso desse parágrafo haveria um extrapola mento desse poder, visto que mesmo que fosse uma atividade regulada pelo Estado e que este considerasse que o empreendimento estaria dispensado de qualquer obrigação, o legislador municipal criou uma nova obrigação.

O Município regula ainda os procedimentos administrativos para o licenciamento ambiental, no artigo 7º, estando entre os procedimentos administrativos o requerimento da licença pelo empreendedor, o prazo de 180 dias para a SEMMA analisar os processos; a realização de audiências públicas, a emissão de parecer técnico e jurídico conclusivo e o deferimento ou indeferimento do pedido de licença. No anexo III do decreto 090, estão estabelecidas as atividades ou empreendimentos sujeitos a apresentação de EIA-RIMA (Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental) .

O município regula um procedimento administrativo simplificado para o licenciamento ambiental, mediante a aprovação da COMMADS , para empreendimentos de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental, conforme o anexo I do decreto. Mas esse procedimento simplificado deve ser adotado após um parecer técnico fundamentado da SEMMA.

Existe ainda o procedimento administrativo unificado, aplicável em caso de licenciamento de atividades de serviços similares e vizinhos entre si. Para tanto a SEMMA deve se manifestar favorável e este conjunto de empreendimento deve ter definido um método de proteção ambiental e responsabilidade legal individual.

Outro fator interessante na regulação do licenciamento ambiental municipal de Macaé é que o município contempla aqueles empreendedores que possuam planos e programas voluntários de gestão ambiental. Nestes casos a SEMMA deve estabelecer critérios para agilizar e simplificar o licenciamento.

As licenças passíveis de serem emitidas pela SEMMA , conforme o decreto do próprio município são: Licença Municipal de Localização – LML; Licença Municipal Prévia – LMP; Licença Municipal de Instalação – LMI; Licença Municipal de Operação – LMO; Licença Municipal de Ampliação- LMA.

A Licença Municipal de Localização – LML, será requerida pelo proponente do empreendimento para a verificação de adequação aos critérios de zoneamento ambiental. Nestes casos o COMMADS deverá solicitar a elaboração de EIA-RIMA.

A Licença Municipal Prévia – LMP, será requerida antes da instalação do empreendimento, podendo ter validade de até 5 anos, havendo a possibilidade de prorrogação de prazo.

A Licença Municipal de Instalação – LMI , já na fase de instalação do empreendimento, tendo como prazo de validade o estabelecido no cronograma de instalação do empreendimento, não superando 6 anos, mas havendo a possibilidade de prorrogação de prazo.

A Licença Municipal de Operação – LMO, para a fase de operação do empreendimento, com prazo de validade a considerar o plano de controle ambiental e terá como mínimo 4 anos e máximo 10 anos de validade.

A Licença Municipal de Ampliação- LMA – para projetos de ampliação de empreendimentos licenciados e terá o prazo definido de acordo com a licença ambiental anterior.

Importante observar que ainda no estudo do Decreto 090-2002, em seu artigo 30 encontramos a figura das Audiência Públicas, que objetivam a divulgação de informações a comunidade diretamente atingida pelos impactos ambientais do projeto, pretendendo obter subsídios para a decisão quanto à concessão ou não das licenças requeridas.

Neste ponto vemos que se faz cumprir o objetivo do legislador ao descentralizar as políticas públicas ambientais, pois além de tratar a questão do impacto local existe a necessidade de participação efetiva da sociedade impactada pela atividade para a decisão da licença.

Pelo regulamento do licenciamento ambiental municipal de Macaé, temos que nos casos em que sejam exigidos EIA-RIMA será necessário a participação popular através das audiências públicas. Ficando a SEMMA impedida de emitir parecer conclusivo sobre EIA-RIMA antes da conclusão da fase de audiência pública.

Além desta situação , as audiências públicas podem ser requeridas pela SEMMA sempre que se julgar necessário mesmo que não seja uma exigência do procedimento. Quem também atuar na solicitação de audiência pública municipal é o Ministério Público ao atuar como *custus legis*. Mas o cidadão macaense ao se organizar também pode solicitar a realização de audiência pública, desde que se organize num numero de 50 ou mais pessoas, para discutir a licença de um dado empreendimento.

As audiências públicas devem ser realizadas em até 30 dias após o parecer conclusivo das Câmaras Técnicas da SEMMA. Devem ocorrer em local de fácil acesso e próximo as comunidades diretamente afetadas pelo empreendimento que se quer licenciar. Importante observar que esse instrumento de participação popular nas decisões ambientais é uma herança trazida das resoluções do CONAMA (Conselho Nacional de Meio Ambiente) de nº01-86 (BRASIL, 1986) e 237- 97(BRASIL,1997).

No artigo 34 do decreto que regulamenta o licenciamento ambiental de Macaé temos que existem presenças obrigatórias nas audiências públicas. Como do representante do empreendedor que requer a licença, o representante técnico da equipe que elaborou o projeto, a equipe da câmara técnica que analisou o projeto e o responsável pelo licenciamento ambiental ou o seu representante.

Dessas audiências públicas deve-se lavrar ata circunstanciada, incluindo as intervenções realizadas ficando as atas à disposição dos interessados em até 10 dias úteis e em local de acesso público nas dependências da SEMMA.

3.4 O estudo de caso em Macaé: constatações da pesquisa.

Na presente pesquisa ao partirmos para uma pesquisa de campo para identificarmos real situação do processo de licenciamento ambiental municipal em Macaé e submetemos a SEMMA – Secretaria Municipal de Macaé, um questionário direcionado para que pudéssemos identificar a estrutura do órgão responsável pela aplicação e regularização do licenciamento ambiental no município, a fim de identificar o valor que a descentralização do licenciamento ambiental agregou a gestão ambiental do município. Este questionário foi desenvolvido com base nas obrigações elencadas pelo Decreto 090 do ano de 2002 que regulamentou de maneira municipal o licenciamento ambiental. Desta monta obtivemos como resultado aos questionamentos quanto à estrutura organizacional da SEMMA que esta conta com 13 coordenadorias, além do gabinete do secretário. Entre as coordenadorias existentes temos: coordenadoria de projetos, coordenadoria de comunicação, coordenadoria de recuperação de área degradadas, coordenadoria de administração, coordenadoria de fiscalização, coordenadoria de licenciamento, coordenadoria jurídica, coordenadoria de arborização e paisagismo, coordenadoria de informática, coordenadoria de unidades de conservação, coordenadoria de educação ambiental, coordenadoria de resíduos, efluentes e pragas urbanas e coordenadoria de ouvidoria e protocolo.

Fisicamente na SEMMA estão instaladas na sede da SEMMA a COMMADS e o Fundo Municipal de Meio Ambiente, embora estes sejam órgãos independentes

administrativamente. Verificou-se que dentro dessa estrutura administrativa a SEMMA conta com um total de 155 funcionários, sendo que este contingente está distribuído em 42 servidores municipais admitidos através de concurso público, 58 servidores contratados e 55 estagiários.

Em nossas visitas a SEMMA no período de abril a agosto de 2008 e de Janeiro a Março de 2009 identificamos que esse contingente está distribuído entre as 13 coordenadorias, entregando a coordenadoria de licenciamento ambiental foi a mais recentemente constituída, sendo uma divisão da coordenadoria de fiscalização, posto que antes da criação da coordenadoria de licenciamento ambiental, havia na coordenadoria de fiscalização um total de 19 pessoas, entre biólogos, coordenador, veterinários, estagiários e funcionários concursados.

Com a criação da coordenadoria de licenciamento ambiental, 3 pessoas foram destacadas da coordenadoria de fiscalização para se dedicar exclusivamente a atividade de licenciamento ambiental. Dessas 3 pessoas temos 2 biólogos e 1 administrador-coordenador. Existindo ainda mais 3 pessoas que auxiliam como suporte ao processo de pareceres técnicos ambientais para o licenciamento ambiental, sem se dedicarem exclusivamente.

Através de informações repassadas por funcionários do setor de licenciamento ambiental da SEMMA, até dezembro de 2008 os processos de licenciamento funcionavam de maneira desarticulada dos processos de licenças municipais da área de urbanismo. Isso levava a um desencontro de autorizações municipais, pois muitas das vezes a fiscalização ambiental atuava em determinados empreendimentos de impacto ambiental e a alegação do empreendedor era de que a própria prefeitura havia autorizado o início das obras ou instalação do empreendimento. A proposta, segundo informado é que a partir do ano de 2009 exista uma integração entre a SEMMA e a secretaria de urbanismo do município como forma de coibir essas falhas no processo de fiscalização. Funcionários informam que “a falta de uma gestão integrada com o urbanismo gerava várias frustrações no processo de fiscalização”.

Através de um questionário submetido ao órgão ambiental municipal, interpelamos a SEMMA sobre o funcionamento do processo de licenciamento ambiental no município, desde a publicação do Código Municipal de Meio Ambiente em 2001 e a regularização do licenciamento ambiental, obtivemos como resposta daquele órgão que o código municipal de meio ambiente, promulgado em 2001, e todos os seus instrumentos, mas a legislação municipal que regulamenta o licenciamento ambiental foi promulgada em 06 de agosto de

2002, através do decreto municipal 90. No entanto durante o período de 2002 e 2007 não foi realizado nenhum licenciamento por parte do município, pois faltava regularizar o funcionamento de todos os instrumentos da política municipal para o meio ambiente, além de assinar um acordo com o órgão ambiental, FEEMA (INEA).

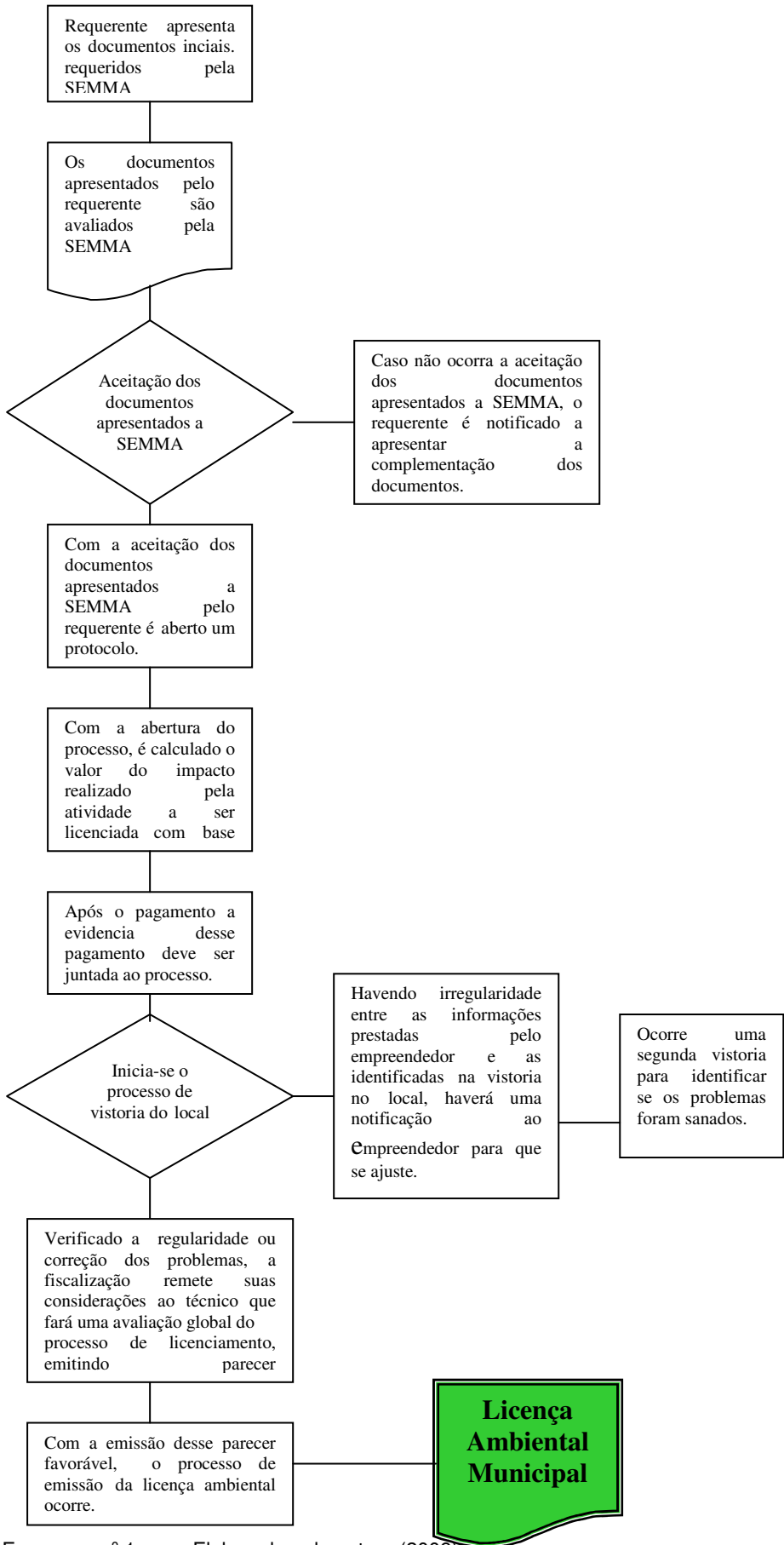
Logo, de acordo com o esclarecimento trazido pelo questionário, foi identificado que o licenciamento só seria efetivamente realizado após o convenio firmado com o órgão estadual de meio ambiente – FEEMA (INEA).

Durante as vistas realizadas identificamos em entrevistas com os funcionários da coordenação de licenciamento ambiental um grande descontentamento com relação à capacitação para atuarem nas atividades de licenciamento. Devido a essa sinalização solicitamos através de questionário a SEMMA, informações sobre se houve por parte do Governo do Estado do Rio de Janeiro, algum curso de capacitação para o município, a fim de capacitar os funcionários das secretarias municipais de meio ambiente para atuarem no licenciamento ambiental. Como resposta obtivemos a informação que realmente houve um curso de capacitação e que haveria um convenio para que essas capacitações fossem realizadas de maneira contínua. Analisamos relatos através de registros no jornal O Debate de 02 de março de 2007, que realmente existiu um processo de capacitação onde cinco funcionários receberam a capacitação descrita (Jornal O Debate, 02-03-2007, página 15).

Desta forma, ainda sobre entrevistas, estivemos com o coordenador da regional norte e noroeste da FEEMA em outubro de 2008, e este que confirmou a realização do curso, entretanto salientou que este curso estava restritamente direcionado a capacitação dos órgãos ambientais municipais para o licenciamento ambiental descentralizado e que neste momento de capacitação não houve nenhuma ingerência das agencias regionais nesses cursos qualifica tórios, restando apenas à participação como ouvinte.

Concluimos que o processo de licenciamento ambiental dentro da SEMMA ocorre da maneira a seguir:

Processo de Licenciamento Ambiental – SEMMA – Macaé - RJ



Esquema n.º 1 Elaborado pela autora (2009)

Ainda através do questionário submetido à SEMMA, quando questionados quanto à quantidade de licenças ambientais expedidas em 2008 após o convenio com o governo do Estado do Rio de Janeiro para a regularização do licenciamento municipal, verificamos que foram expedidas até o mês de agosto de 2008 apenas 21 licenças ambientais, sendo que 2 estava relacionadas a obras públicas e 2 relacionadas a loteamentos imobiliários.

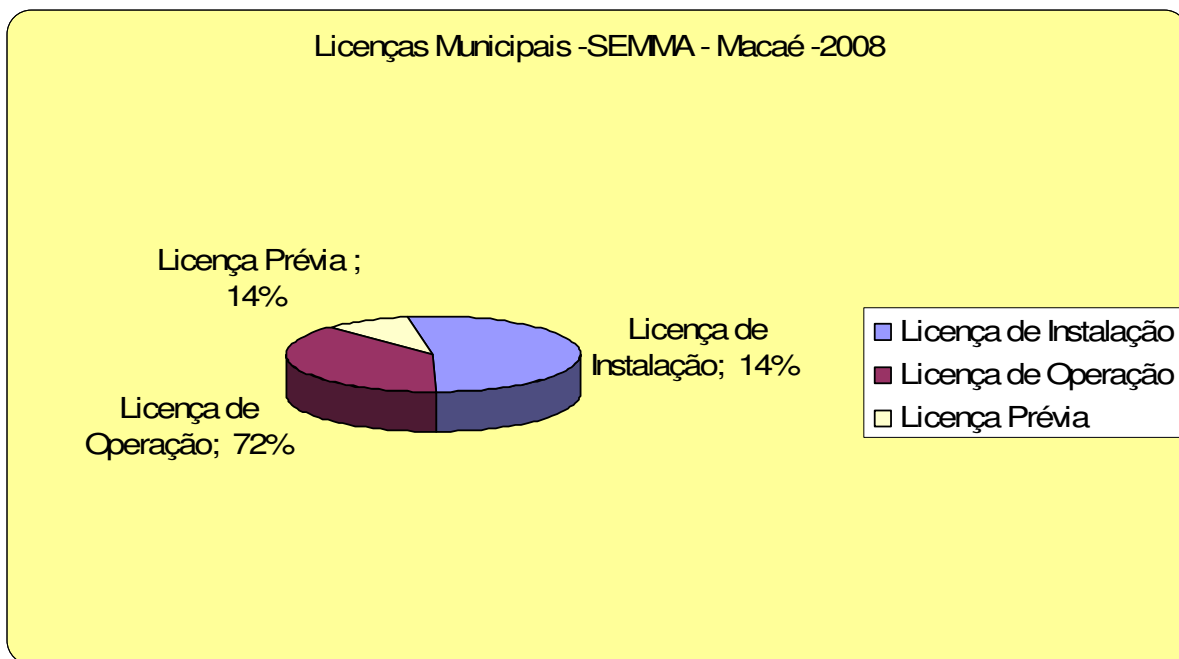


Gráfico n.º 2 – Licenças Municipais – SEMA – 2008.
Elaborado pela autora (2009)

Questionamos ainda sobre a existência de um processo de armazenamento de dados das licenças expedidas e a publicidade dessas informações. Obtivemos como resposta que até o momento (agosto-2008) não existia um banco de dados exclusivo para o cadastro das licenças ambientais expedidas pela SEMMA. Mas os processos executados estavam sendo armazenados num banco de dados da SEMMA que registra todos os tramites e processos originados naquela secretaria.

Obtivemos então acesso a alguns dados desse banco corporativo da SEMMA, onde também são armazenadas as informações desse processo. Através do gráfico abaixo verificamos o comportamento de solicitações de licenças ambientais ao município de Macaé, após a fixação do convenio com o governo do estado do Rio de Janeiro, para o período de fevereiro de 2008 a agosto de 2008.

Pelo gráfico abaixo, podemos verificar que 73% dos pedidos de licença ambiental ao município estão relacionadas à licença de operação. Isso se dá em virtude do município ter assumido a responsabilidade de renovar as licenças de operação anteriormente expedidas

pela FEEMA. Verificamos que neste numero a maioria das licenças de operação (12) foram solicitadas por empresas que estão situadas no município e que atuam diretamente no mercado off shore.(industria petrolífera) . Outras 3 licenças foram solicitadas pela empresa municipal de saneamento básico. (EHMUSA).

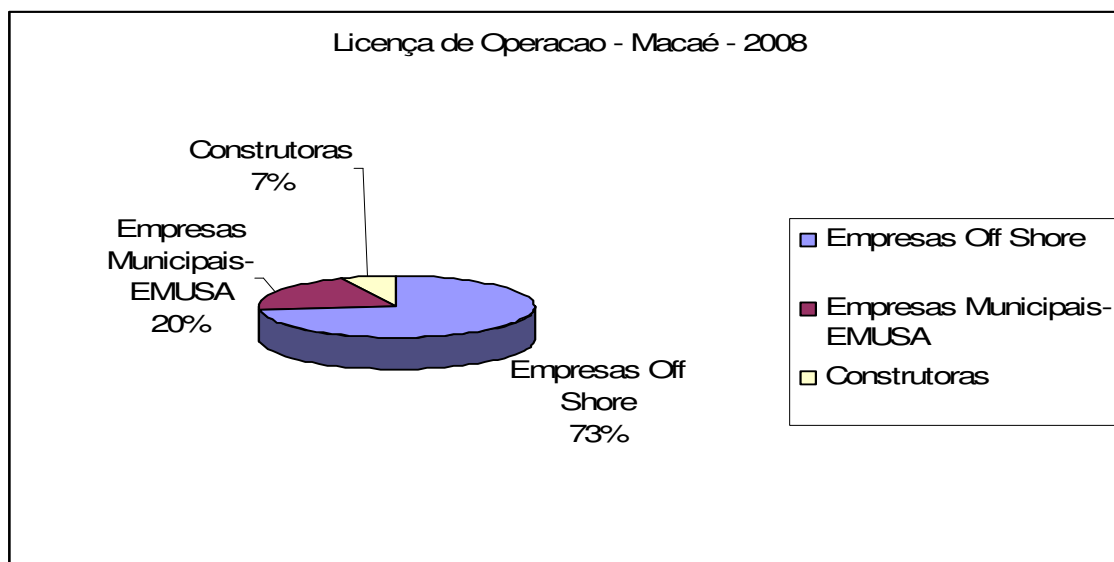


Gráfico n.º 3 – Licenças de Operação – Macaé – 2008.
Elaborado pela autora (2009)

As licenças de instalação e prévia apresentadas no gráfico, totalizando 6 representam verdadeiramente os primeiros frutos do licenciamento ambiental municipal, visto que são licenças que refletem o processo inicial de licenciamento no município.

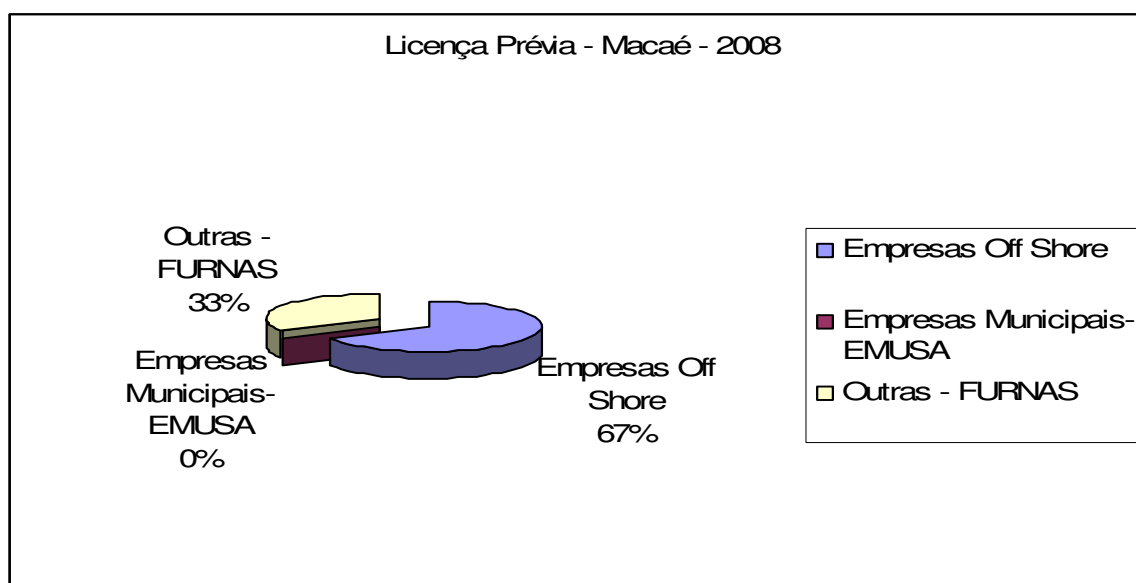


Gráfico n.º 4 – Licença Prévia Macaé- 2008.
Elaborado pela autora (2009)

Em contrapartida, analisamos comparativamente o processo de licenciamento do município de Macaé, sob o ótica do órgão estadual de meio ambiental- FEEMA(INEA), através de informações disponíveis no seu sítio na internet, posto que nem todos os licenciamentos estão sob a égide do município. Apenas os licenciamentos de impacto local restaram ao município.

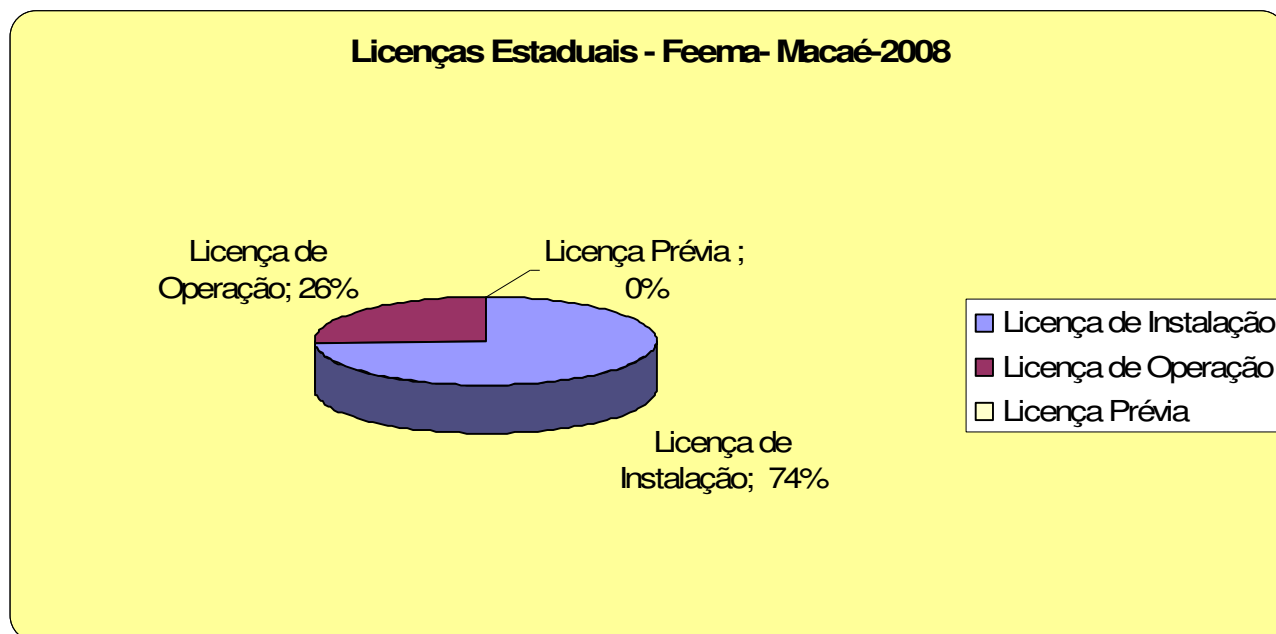


Gráfico n.º 5 – Licenças Estaduais – Feema – Macaé – 2008.
Elaborado pela autora (2009)

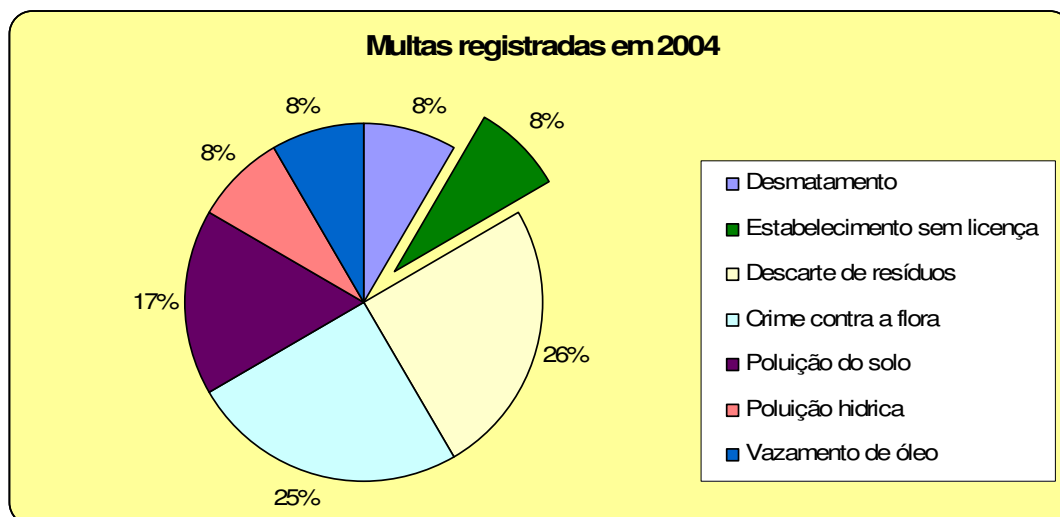
Neste gráfico podemos identificar que o número de solicitação de licenças de operação já diminui de forma considerável perante o órgão estadual, devido à descentralização da capacidade de licenciamento ambiental. Verificamos que enquanto a porcentagem de licenças de operação diminui no âmbito estadual existe um aumento significativo no âmbito municipal. Outra análise possível é que as licenças de instalação embora timidamente apareçam no âmbito municipal ainda apresentam expressividade no âmbito estadual como um reflexo do processo do repasse de responsabilidades entre os órgãos ambientais federativos.

Outra constatação feita através de informações repassadas pelos funcionários do processo de licenciamento é que no ano de 2008, não houve um processo de mapeamento de empresas que deveriam possuir licença ambiental municipal, mas que não estavam regulares. A ausência desse levantamento ocorreu, segundo informações pela falta de pessoas para trabalharem nesse enfoque. Logo os processos de licenciamento são realizados como reflexo de multas aplicadas pela fiscalização ambiental devido a irregularidade do empreendimento.

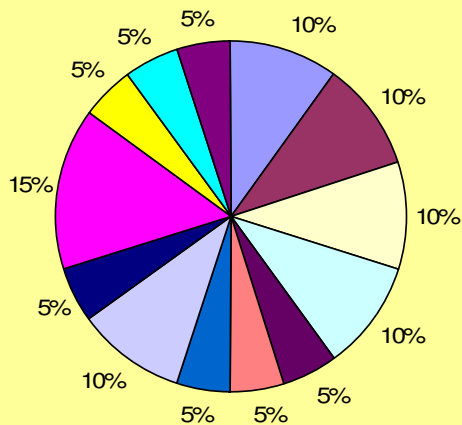
Dessa maneira, o processo inicial do licenciamento ambiental municipal em Macaé no ano de 2008 ocorreu de uma maneira reativa ao processo de fiscalização que atuava em multas. Os informantes que contribuíram para essa pesquisa estão cientes que o processo reativo do licenciamento é ineficiente quanto a preservação do meio ambiente e citam que esse mecanismo de funcionamento não se demonstra eficaz para a preservação ambiental, mas que devido as circunstâncias seria a melhor maneira de iniciar os processos.

Cabe uma comparação com as informações identificadas no gráfico nº 4, que trata do número de licenças ambientais realizadas no ano de 2008 pela SEMMA. Diante das informações obtidas através dos informantes é possível chegar a conclusão de que os dados apresentados são uma realidade, entretanto não podemos afirmar uma fidelidade entre a situação real do processo de licenciamento.

Obtivemos dados sobre a quantidade de multas aplicadas pelo órgão ambiental nos anos de 2004 a 2008. Mediante o esclarecimento de que uma das formas de identificar os processos irregulares quanto ao licenciamento ambiental municipal é através da aplicação de multas, decidimos apresentar um levantamento dessas informações, pois com identificamos que pode ser um indicativo que nos leve a entender o cenário da descentralização da fiscalização ambiental em Macaé.

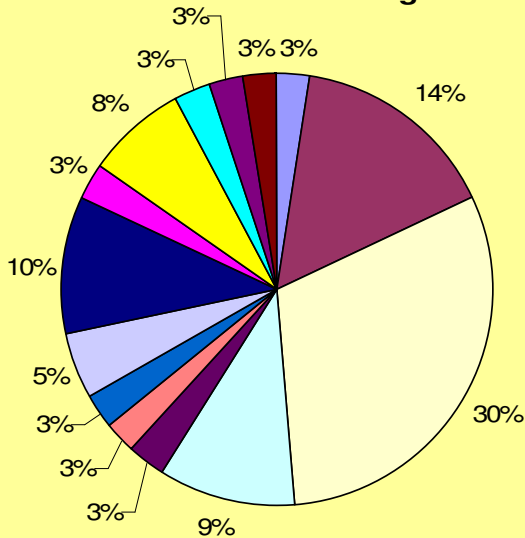


Multas registradas em 2005



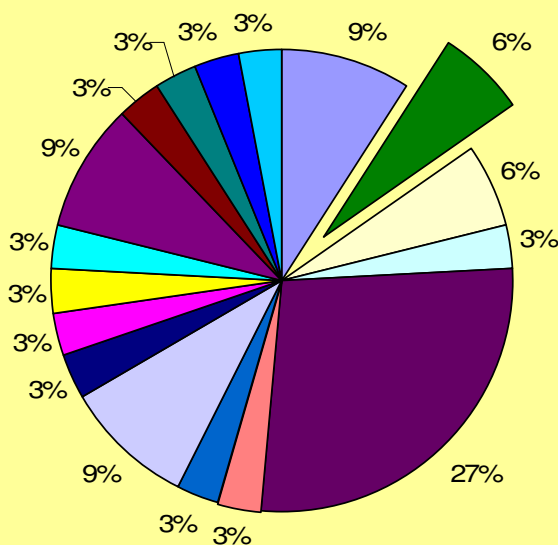
- Descarte de resíduos
- Crime contra a flora
- Poluição do solo
- Retirada de areia
- Uso de agrotóxico
- Queimada
- Descumprimento de notificação
- Poluição do ar/atmosférica
- Vazamento de óleo
- Poda ilegal
- Aterro
- Construção irregular
- Crime contra a fauna

Multas registradas em 2006

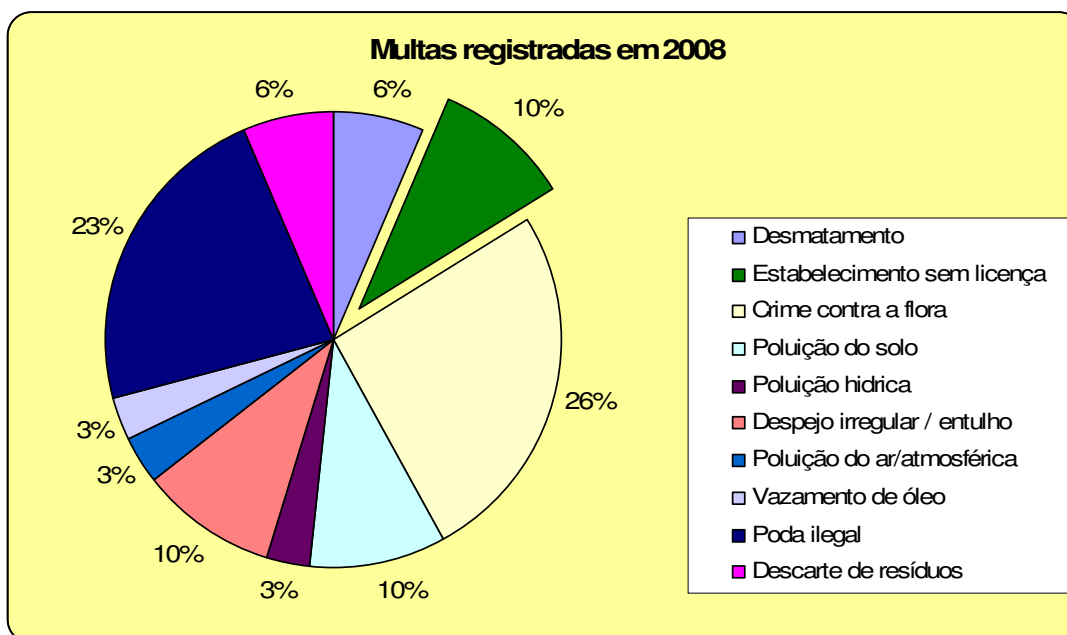


- Desmatamento
- Descarte de resíduos
- Crime contra a flora
- Poluição do solo
- Poluição hidrica
- Uso de agrotóxico
- Descumprimento de notificação
- Poluição do ar/atmosférica
- Construção irregular
- Instalação irregular de antena de telefonia
- Poluição sonora
- Despejo irregular / entulho

Multas registradas em 2007



- Desmatamento
- Estabelecimento sem licença
- Descarte de resíduos
- Crime contra a flora
- Poluição do solo
- Poluição hidrica
- Uso de agrotóxico
- Queimada
- Descumprimento de notificação
- Poluição do ar/atmosférica
- Poda ilegal
- Aterro
- Poluição sonora
- Despejo irregular / entulho
- Extração Mineral
- Descarte de prod químico
- Sist. de esg. Sanit



Gráficos n.º 6,7,8,9 e 10 – Multas registradas nos anos de 2004 a 2008.
 Fonte de Dados: SEMMA (2009)
 Elaborado pela autora (2009)

Quanto à participação popular nos processos de licenciamento ambiental municipalizado em Macaé não foi possível identificar pois não existe um sistema consolidado de audiências públicas embora a regulamentação municipal sinalize para tanto. Em verdade, existem no município várias OSC's – organizações da sociedade civil - de caráter participativo a associados à questão ambiental, como a agenda 21, a ADLIN, a AMOLA, a Associação de amigos do Sana, a AMDA- Associação Macaense de Defesa Ambiental, mas pela necessidade de maior interface com as mesmas não foi possível identificar como estas OSC's atuam na participação popular para o licenciamento ambiental.

Quanto ao processo de atuação do COMMADS , através de nossos informantes identificamos que o COMMADS se reúne mensalmente, sempre na penúltima segunda-feira do mês. Para a realização dessas reuniões é realizada uma convocação via diário oficial do município. Verificamos o livro ata do conselho que as convocações são também enviadas as entidades cadastradas junto a SEMA. Embora o artigo 14 do código municipal de meio ambiente trate da convocação de 22 entidades entre governo e sociedade civil, verificamos que atualmente são convidadas 31 entidades. Dentre as novas entidades participantes temos: Guarda municipal de Macaé, federação de associações de moradores de Macaé- FAMMA, Associação de moradores e proprietários do Peito do Pombo – AMOPP, ONG-SOS Praia do Pecado, ONG-Amigos do Parque Jurubatiba, ONG-Amigos da Serra, 115º grupo de escoteiro de Macaé, colônia de pescadores, comitê da bacia hidrográfica do rio

Macaé e rio das ostras, PETROBRAS, OAB, CREA, PESAGRO, CEFET-Uned Macaé, Fundação Vida Sana, Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras, ONG-OADS, Associação de Moradores da Praia Campista.

Foram analisados os registros das reuniões do COMMADS durante o ano de 2008, que iniciou sob a tutela do então secretário Márcio Galardo. A primeira reunião realizada pelo COMMADS foi em 2006. Ao longo das 10 reuniões realizadas no ano de 2008, verificamos que a sociedade fora sempre representada. Verificamos entre as pautas que os principais temas discutidos ao longo dos meses foram:

- Fevereiro / 08 - Fundo ambiental solicita que a sociedade apresentassem projetos de educação ambiental que seriam avaliados para financiamento. Criação de câmara de licenciamento para a região serrana.
- Março/ 08 – Apresentação do novo presidente – Márcio Galardo; apresentação de calendário de reuniões.
- Abril/ 08 - abertura emergencial da Lagoa de Imboassica. Fundo Ambiental: dificuldades de implementação e solicitação de autonomia (vedado).
- Maio / 08 – Desapropriação de áreas na região da Ilha Leocádia e Nova Esperança (áreas de invasão) e na área da Praia do Pecado; Debate sobre a lentidão do processo de licenciamento do shopping Macaé e impactos ambientais gerados pelo empreendimento; Construção da ETE no bairro industrial Fazenda do Mutum;
- Junho/ 08 – Debate sobre a macro-drenagem da cidade; debate sobre a falta de planejamento para a construção do novo shopping; Decisão sobre multa do empreendimento do novo shopping; Curso sobre licenciamento ambiental para conselheiros.
- Julho / 08 – Processo de licenciamento para a drenagem do rio Macaé; Debate sobre plano de urbanismo e plano diretor; Verbas do PAC- Governo Federal para obras no bairro nova esperança; estragos das cheias das chuvas;
- Agosto / 08 - Estragos das cheias das chuvas; projeto de macro-drenagem.
- Setembro/08 – Debate sobre a proteção das nascentes do rio macaé.
- Outubro / 08 – Projeto de micro e macro drenagem; projeto de saneamento ambiental; tratamento de resíduos sólidos; controle de vetores.
- Novembro/ 08 – Debate sobre ações para conter reações das chuvas.

Dentre os participantes do conselho, mediante os relatos das atas analisadas identificamos que a sociedade civil apresentou pouca expressividade nos debates, tendo o direcionamento dos mesmos sendo realizados pelos representantes da prefeitura.

Os dados das atas de reuniões foram consideradas como dados restritos e não foram disponibilizados para essa pesquisa (cópias). Para obter as informações descritas acima fizemos apontamentos mediante leitura do livro do COMMADS.

Sobre o Fundo Ambiental Municipal, através de informações repassadas por funcionários do setor mediante informantes teve o início de suas atividades na data de 23 de agosto de 2007. Identificamos que as verbas diretamente arrecadadas desse fundo são provenientes de três fontes geradoras: dos encargos do licenciamento ambiental, das multas ambientais e dos encargos da área de paisagismo e arborização. Uma outra fonte seriam valores provenientes dos *royalties* que são repassados pela prefeitura mediante o orçamento anual.

Sobre esse tema, obtivemos informações de que os valores obtidos através da arrecadação de multas e taxas do licenciamento são repassados direto para o fundo ambiental e não para a SEMMA.

Os valores de taxas cobradas pelo licenciamento variam de 1.000 a 10.000 URM¹⁴,s, de acordo com o tamanho do empreendimento a ser licenciado.

A SEMMA é um órgão da administração direta municipal e tem seu orçamento atrelado a dotação orçamentária da prefeitura. Segundo Amanda Moretti, coordenadora do fundo ambiental do município “pela lei do fundo (ambiental) os recursos das multas vão direto para a conta do fundo e isso gera um desgaste dentro da SEMMA pois a fiscalização faz seu trabalho, aplicando as multas e o valor vai para o fundo. Com isso a SEMMA fica carente de recursos financeiros para um melhor aparelhamento, pois seus recursos são provenientes de processos administrativos junto a prefeitura para requisitar valores já pré-estabelecidos no orçamento municipal”.

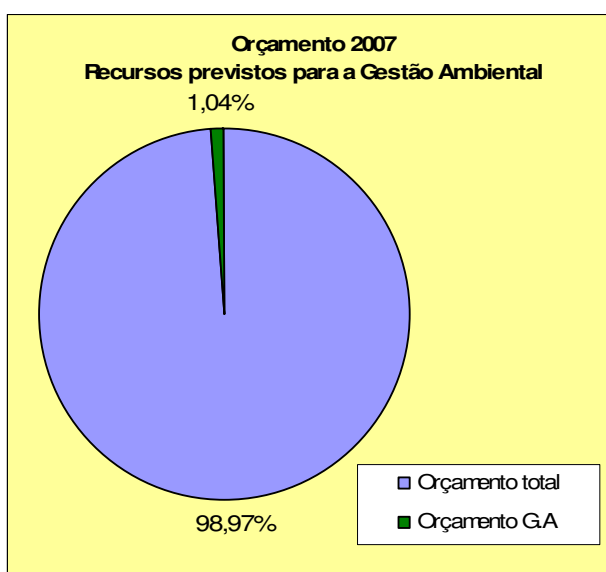
Para a coordenadora do fundo ambiental municipal é importante que a lei que instituiu o fundo ambiental seja alterada, pois esta lei só permite ao fundo financiar projetos de educação ambiental enquanto os setores de licenciamento ambiental e fiscalização por vezes carecem até mesmo de material de consumo. Entretanto são esses setores que devem ser melhores aparelhados pois são os setores que executam a fiscalização ambiental e que podem gerar receitas para o fundo.

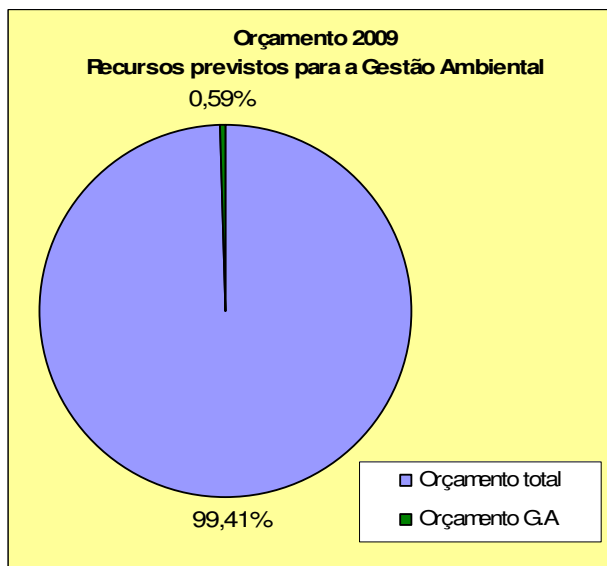
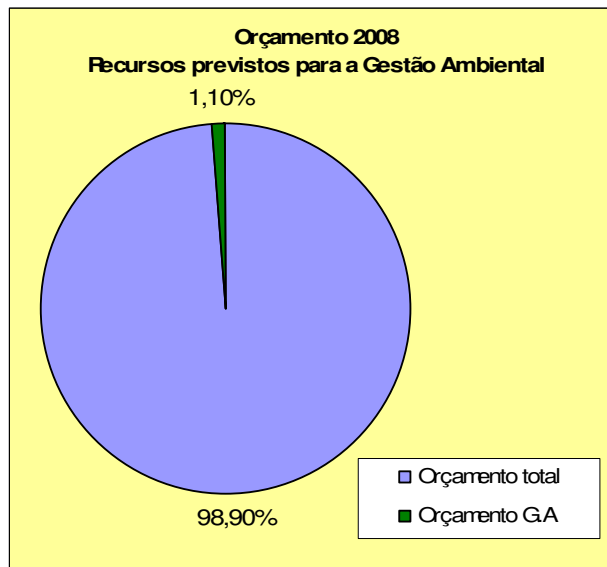
¹⁴ Em 2008, o valor de uma URM era de R\$ 1,93.

Observamos através de conversas com nossos informantes que uma das grandes dificuldades para a execução eficiente dos processos de fiscalização ambiental é a falta de pessoal habilitado e de recursos como automóveis, GPS, material de consumo, etc.

Durante várias visitas realizadas ao longo da pesquisa foi possível observar que a SEMMA atua diante de uma forte restrição orçamentária e que isso gera um descontentamento muito grande entre os funcionários das atividades fiscalizadoras. Cabe-nos colocar nossa impressão quanto ao comprometimento das pessoas envolvidas na fiscalização, que sempre demonstraram profundo pesar pelas difíceis condições de trabalhos que possuíam.

Dentro desse contexto gostaríamos de apresentar o gráfico abaixo para identificar os investimentos em gestão ambiental realizados nos últimos três anos no município, através de dados disponíveis nas dotações orçamentárias dos anos de 2007, 2008 e 2009. Sabemos que essa pesquisa está destinada a trabalhar com dados até 2008, entretanto devido a uma queda nos valores apresentados decidimos apresentar esses dados.





Gráficos nº 11,12, 13 – Orçamentos de 2007 a 2009.

Fonte de Dados: Lei do Orçamento Municipal de Macaé – Previsão orçamentária (2007, 2008 e 2009)
 Elaborado pela autora (2009)

Como é possível identificar em breve análise do gráfico acima, verifica-se que no ano de 2007, o valor reservado as despesas com a gestão ambiental significavam 1,04 % do valor total do orçamento do município. Em 2008, identificamos que o valor reservado as despesas com gestão ambiental tiveram um aumento de 0,7%, significando 1,11% do valor total do orçamento do município. Já em 2009, identificamos uma nova queda na proporção do valor destinado a gestão ambiental municipal com relação ao valor total de despesas previstas no orçamento municipal. Em 2009, o valor destinado à gestão ambiental representa 0,59 % do orçamento total de despesas previstas no município. Embora o valor, em reais, se assemelhe ao valor empregado no ano de 2007, verificamos que existe no ano de 2009 uma dotação orçamentária do município com relação as despesas muito maior do

que havia em 2007. Dessa forma é possível constatar que os investimentos em gestão ambiental tiveram um retrocesso. Sobre o ano de 2008, acreditamos que a assinatura do convênio com o governo do Estado do Rio de Janeiro para o licenciamento ambiental municipalizado tenha motivado um maior direcionamento de recursos para a gestão ambiental.

Neste momento de nossa pesquisa constatamos que não existe ainda um sistema municipal estruturado de informações e cadastro ambiental – SICA conforme a lei complementar que instituiu o licenciamento trate desse sistema desde 2001. Verificamos em nossas visitas a SEMMA que este processo só foi iniciado em 2008, após a assinatura do convenio entre o Município de Macaé e Governo do Estado do Rio de Janeiro,

Fizemos no ano de 2008 diversas visitas a SEMMA com periodicidade quinzenal no período de maio a agosto de 2008, para buscar dados que alimentassem essa pesquisa. Lá chegando constatamos que existe um sistema informatizado que está sendo iniciado e que só contem dados de licenças requeridas a partir de fevereiro de 2008, não existindo uma histórico documentado e acessível ao publico das ações realizadas para o licenciamento ambiental municipal entre 2001 e 2007. Em março de 2009 retornamos a SEMMA e identificamos que o processo de gestão de informações sobre o licenciamento ambiental permanece inalterado.

Importante salientar que esta pesquisa esta baseada em dados públicos, mas que os dados estão em sua maioria em poder do órgão público municipal de meio ambiente e que houve um processo de desconfiança no repasse de informações tendo que alguns dos informantes tomam as informações para si a guarda dos dados, o que tornou muito difícil o acesso a determinadas informações embora legalmente as mesmas tenham que estar ao alcance do público em geral.

Fomos informados por funcionários da SEMMA que devido a eleições municipal ocorrida em 2008 ocorreu à mudança de secretariado e com isso um novo secretário municipal de meio ambiente tomou posse dando diretrizes para a real implementação do sistema de informações e implementação dos processos de licenciamento municipal. Como esta pesquisa tem como período de análise de 2002 a 2008, não foram tratadas nessa pesquisa as informações de 2009.

Considerações Finais

O objetivo nessa pesquisa foi tratar de um grande desafio. Isto é dito porque a gestão descentralizada do meio ambiente ainda é um desafio para muitos gestores públicos, independente da esfera que estejam. Partimos do pressuposto de que é no município que a democracia se efetiva e que os instrumentos de gestão e fiscalização do meio ambiente devem estar ao alcance desse ente federativo para uma preservação e conservação mais efetiva do meio ambiente. Assim analisamos o processo de descentralização do licenciamento ambiental no município de Macaé no estado do Rio de Janeiro para identificar se esse processo de fiscalização e regulação do uso dos recursos naturais quanto delegados ao município atende as necessidades da sociedade quanto ao cuidado com o meio ambiente.

Ao decidirmos assumir o desafio de estudar um processo tão púbere dentro da gestão ambiental municipal já tínhamos ciência de que a pesquisa de campo seria uma grande provocação. Entretanto ao iniciarmos essa pesquisa nos deparamos com um cenário ainda em construção que ao mesmo tempo em que nos colocou sob dúvida de permanecer no tema, nos provocou novamente, justamente pela visão inovadora que seria tratar do processo de descentralização do instrumento do licenciamento ambiental, num município tão *sui generes* como Macaé.

Devido à formação academia na área do direito sempre nos questionamos como um município poderia ter uma legislação ambiental tão moderna e inovadora e ainda conviver com problemas e impactos ambientais a anos questionados. Em verdade, Macaé foi uma cidade pioneira no Norte-Fluminense do estado do Rio de Janeiro ao escrever um código ambiental no qual instituiu o licenciamento ambiental municipalizado, movimento esse que nos idos de 2001 ainda se alicerçava frente as constantes divergências doutrinárias e constitucionais quanto a sua capacidade de legislar sobre o tema.

Verificamos ao longo da pesquisa que os questionamentos sobre constitucionalidade da resolução que permitiu ao município legislar sobre o licenciamento ambiental ainda permanece, mas tem perdido força frente às argumentações e aos militantes favoráveis ao tema. Argumentam a favor da descentralização a União e o próprio Estado do Rio de Janeiro que em fevereiro de 2008 outorgou poderes aos municípios para tal.

Nessa seara vale lembrar que a questão ambiental é sem dúvida um tema constante dos debates e decisões mundiais. A preocupação ambiental emergida dos movimentos sócio-ambientais da década de 1970, fez surgir mundialmente uma nova consciência ambiental e econômica que tratasse de um equilíbrio de forças entre o produzir e o consumir – desenvolvimento sustentável.

Conforme vimos nessa pesquisa, o desenvolvimento sustentável deve possuir pelo menos cinco ângulos que vão desde a inclusão social, a distribuição de rendas, a geração de empregos, o bem-estar social e a qualidade de vida. E agrega a esses a sustentabilidade ambiental.

O crescimento econômico desagregado da geração de empregos e de condições para o desenvolvimento humano incluindo condições ambientais, não é sinônimo de desenvolvimento. O meio ambiente urbano é considerado um cenário importante para a análise da efetividade da democracia e da responsabilidade do poder público para resguardar o bem ambiental. As políticas públicas para o desenvolvimento do espaço urbano e do meio ambiente devem interagir mutuamente considerando os aspectos econômicos, sociais e ambientais para a sustentabilidade urbana.

Dentro do processo de descentralização brasileira de políticas públicas, delineada sob o escudo da efetividade da democracia, trazida a debate pelo constituinte de 1988, encontramos a questão do meio ambiente enquanto direito do cidadão e o dever do Estado de garantir a preservação/conservação do bem de todos.

A descentralização do poder de legislar sobre assuntos de interesse local permite ao município legislar inclusive sob o tema ambiental desde que respeitado os limites de atuação do Estado e da União. Normas como a Política Nacional de Meio Ambiente e a Resolução CONAMA 237/97 tratam dos limites e possibilidades de atuação juntamente com a Constituição Federal de 1988.

Desta maneira sob a visão de descentralização e autonomia municipal esses entes federados mediante suas responsabilidades constituintes tratam de se organizar dentro de um Estado Democrático de Direito.

No Estado do Rio de Janeiro e em outros Estados verificamos que o processo de licenciamento ambiental vem se estruturando a tempos, logo após a outorga de poderes

dada pela Constituição Federal de 1988. Isto se deu em conta da clareza que a constituição trouxe quanto as competências legislativas ambientais dos Estados e devido a estrutura financeira, administrativa e política que esses entes possuíam.

Com relação aos municípios brasileiros foi preciso que eles se estruturassem após a autonomia de governo delegada pela CFRB de 1988, pois até então a autonomia de governo, legislativa e financeira não estava estruturada. Nesse tempo verificamos que Macaé se organizou politicamente e administrativamente e em 2001 criou sua política municipal de meio ambiente, tendo seu Código Municipal de Meio Ambiente entrado em vigor em 2002. Tomando por base essa estrutura fomos a campo identificar como o processo de gestão ambiental municipal se organizou e mais especificamente o processo de fiscalização através do licenciamento ambiental municipalizado.

Identificamos que para o licenciamento ambiental municipalizado ser realizado era necessário criar uma estrutura política e administrativa e Macaé se organizou através de sua política ambiental criando órgãos na administração pública municipal para tal. Assim foi criada a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), o Conselho municipal de meio ambiente e desenvolvimento sustentável (COMMADS), o Plano Diretor e o Fundo Municipal Ambiental.

Diante dessa estrutura o governo do Estado do Rio de Janeiro assinou convênio com o município de Macaé em fevereiro de 2008 outorgando-lhe o direito de licenciar empreendimentos de impacto local. Em nossa pesquisa analisamos o processo de estruturação da SEMMA para essa nova realidade e concluímos os pontos a seguir:

- Verificamos que mesmo que a lei municipal estivesse em vigor desde 2002, na SEMMA não foram encontrados registros de licenciamento ambiental municipalizado no período de 2002 a 2007.
- Na pesquisa identificamos como ponto de melhorias na gestão ambiental municipal com enfoque no licenciamento ambiental a necessidade de uma estrutura administrativa e financeira para a SEMMA mais robusta. Identificamos que o contingente de pessoas dedicadas a atividade de licenciamento ambiental não é suficiente para uma ampliação do processo de fiscalização. Outro fator ligado a pessoas está num processo constante de qualificação e atualização das pessoas encarregadas pela atividade para um melhor aproveitamento das ações de fiscalização. Em nossas observações identificamos que vários

atores ligados ao processo de execução do licenciamento inicialmente não conseguiam identificar os benefícios que esse instrumento traria para o município, compreendendo apenas como um aumento de demanda repassada pelo governo do Estado.

- Identificamos que dentro do ano de 2008 foram realizadas ao todo 21 licenças ambientais municipais .
- Constatamos que ainda não existe no município um processo estruturado para identificar e mapear as instituições (empresas, empreendimentos imobiliários, obras, etc) que não possuem licenciamento regular. Verificamos que o processo de autuação dos empreendimentos irregulares ocorrem de maneira reativa. Na minoria das vezes o empreendedor vai a SEMMA solicitar a licença ambiental já que a PETROBRAS obriga a seus prestadores a apresentação deste documento (informação verbal, declarada durante o processo de pesquisa de campo pelos funcionários dos setores de licenciamento ambiental e fundo municipal ambiental). Na maioria das vezes por ocasião de alguma denúncia por irregularidades diversas a fiscalização multa os empreendimentos e verifica a regularidade das licenças. Nesse momento não constatando a regularidade os empreendedores são orientados a efetuar o pagamento da multa pela irregularidade denunciada e regularizar a situação do licenciamento. Importante citar nesse momento que o poder de polícia na SEMMA em certos casos, conforme informado pelos funcionários dos setores acima citados, nem sempre funciona pois não há um acompanhamento e controle do processo de pagamento das multas lavradas. Dessa maneira não foi possível precisar quantas licenças ambientais foram solicitadas devido ao processo de fiscalização ambiental mediante denúncia.
- A participação popular na política ambiental de Macaé tem descrito no plano diretor diversos mecanismos de atuação, entretanto em nossa pesquisa de campo ao solicitar informações sobre as audiências públicas realizadas para os processos licenciados no ano de 2008, obtivemos como resposta que não ocorreu nenhuma. Percebemos pelos dados que tivemos acesso que o processo de participação popular mais efetivo é realizado através das reuniões periódicas do COMMADS que é franqueada a participação da sociedade civil, empresários e governo no debate das ações ambientais municipais.
- Quanto as receitas decorrentes do processo de licenciamento ambiental municipalizado, conforme dito anteriormente não foi possível alcançar um resultado específico para relacionar valores pagos pelas licenças e a quantidade de licenças expedidas em 2008. Através de informação verbas, identificamos que funcionários do Fundo Ambiental Municipal concordam que uma fiscalização mais efetiva poderá reverter aos

cofres do Fundo Ambiental valores consideráveis que poderão ser aplicados na aplicação da política ambiental municipal, entretanto esse mesmo grupo alerta que é necessário uma revisão do escopo da lei que criou o fundo ambiental municipal em 2003 que restringiu o uso dos recursos do fundo a financiamento de projetos de educação ambiental. Tanto funcionários do setor de licenciamento ambiental municipalizado quanto funcionários do fundo ambiental concordam que os recursos provenientes das licenças ambientais deveriam ser utilizados em benefício do aparelhamento da SEMMA e qualificação de seus profissionais.

- Identificamos que os valores previstos no orçamento municipal de Macaé para a gestão ambiental tem sofrido um aumento de recursos no ano de assinatura do convênio com o Estado do Rio de Janeiro para a descentralização do licenciamento ambiental, entretanto no ano seguinte a previsão do orçamento diminuiu consideravelmente frente ao valor total do orçamento municipal para o ano. Este feito nos causou estranheza diante das já apresentadas dificuldades encontradas na implementação do processo de licenciamento ambiental descentralizado em Macaé.
- Identificamos que ainda não foi estruturado um sistema eficaz de controle de informações sobre o processo de licenciamento ambiental no município conforme previsto no próprio código ambiental municipal. Verificamos que o SICA ainda não foi implementado e existe dificuldade em acesso a dados públicos e não sigilosos sobre o processo de licenciamento ambiental.
- Identificamos que o processo de auditorias ambientais nas empresas licenciadas não foram iniciadas.

Diante de todas as constatações apresentadas consideramos que o processo de licenciamento ambiental descentralizado no município de Macaé ainda está em fase inicial, carecendo de um replanejamento para execução que inclua um fortalecimento da estrutura financeira, organizacional e de pessoas para desenvolver esse novo desafio.

As licenças ambientais certamente são um caminho para um controle e reconhecimentos dos impactos ambientais que afetam o meio ambiente local. Mas há que se criar um padrão de qualidade nesse processo para que o mesmo represente com fidelidade a realidade ambiental do município. Em nossos estudos para essa pesquisa identificamos que alguns municípios mineiros desenvolveram um indicador ambiental municipal mensurável que auxilia a gestão ambiental dos municípios a fim de se

organizarem e criarem ações para identificar e coibir falhas no processo de fiscalização e licenciamento ambiental.

Sem um processo de qualidade e que seja implantado com seriedade e comprometimento corre-se o risco de perder o liame preventivista do qual o licenciamento ambiental está revestido e esta ferramenta pode acabar se tornando inocua.

É importante observar que a capacitação dos funcionários e mecanismos para executar as atividades é essencial para o desenvolvimento da fiscalização ambiental e efetividade do licenciamento municipal.

Conclui-se então que a descentralização do licenciamento ambiental em Macaé é ainda um desafio, devido as fortes restrições de seu processo de descentralização de políticas públicas, carente de um planejamento para sua efetivação. Reforçando a idéia tratada de uma descentralização coordenada, concluímos que o município ainda carece de uma arranjo por parte do Governo do Estado para criar mecanismos que sustentem a descentralização do licenciamento ambiental. Concluímos que existe no município os itens indispensáveis para a execução da descentralização de políticas ambientais através do licenciamento, mas que essa estrutura ainda se encontra imatura para gerar os resultados esperado.

Durante o período estudado nessa pesquisa é possível concluir que a descentralização de políticas públicas ambientais em Macaé através do licenciamento ambiental não tem surtido os efeitos desejados devido as dificuldades anteriormente relatadas. Embora exista uma estrutura administrativa para comportar o processo essa estrutura ainda é enxuta e pouco planejada para atender as necessidades da descentralização. Atualmente, conforme dados apresentados a descentralização do licenciamento ambiental não tem demonstrado resultados favoráveis no município. Consideramos importante uma ação coordenada entre o Município e o Governo Estadual para que ocorra um aparelhamento e orientação ao órgão municipal quanto a forma de efetivação de sua política ambiental. Somente desta maneira será possível resguardar o meio ambiente local dos impactos gerados pelas atividades controláveis pelo licenciamento ambiental municipal e ao mesmo tempo resguardando a democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **Políticas Ambientais e construção democrática**. . In: VIANA, Gilney. SILVA, Marina. DINIZ, Nilo (org). O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2001. p. 75-96..

ALMEIDA, Julian G.A. **A construção social da gestão ambiental dos recursos minerais**. Tese (Doutoramento). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas. 2005.

ALONSO, Ângela & COSTA, Valeriano. **Por uma sociologia dos conflitos ambientais no Brasil**. Encontro do Grupo de Meio Ambiente. CLACSO. Rio de Janeiro. 2000.

ALVES, Francisco de Assis Aguiar. **Autonomia Municipal e Interesse Local como parâmetros à competência legislativa dos municípios**. Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano IV, n.º 04 e Ano V, n.º 05, 2003-2004. Editora FDC. p 527-581.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 6 edição. São Paulo. Editora Lúmen Júris. 2002.

ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. **Condicionantes Locais da descentralização das políticas de saúde**. Caderno CRH- Centro de Recursos Humanos. Faculdade de Filosofia.UFBA. Salvador, vol 16, n.º 39, dez., 2003. p 55-81.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência para as políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais. V. 11, n.º 31, junho. 1996. p 44-66.**

ARRETCHE, Marta. **O sistema de proteção social brasileiro em direção a um modelo descentralizado**. São Paulo em Perspectiva, n.1: 1997, p. 20-31. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n03/v11n03_03.pdf. Acesso em jan-08.

_____. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro. Editora Revan. 2000.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo**. UNESP. São Paulo.

BARRAL, Neto. DIAS, Robson Santos. SILVA NETO, Romeu. **Desafios para o desenvolvimento sustentável, numa região produtora de petróleo: estudo de caso de Macaé-RJ**. In: Osvaldo L. G. Quelhas; Airton B. Barros; Pedro Paulo L. Silva; Ana Lucia T. S. Motta; Anderson A. A. Cantarino; Ângela M. A. de Barros; Claude A. M. J. Cohen; Emílio M. Eigenheer; Fernando B. Mainier; Julio César F. A. Wasserman. (Org.). Meio Ambiente nas Organizações Sustentáveis. 1ª ed. Niterói: ABEPRO, 2007, v. , p. 103-123

BELLEN, Hans Michael. **Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação**. Revista do Ambiente & Sociedade. Vol. III, n. 1, jan-jun, Campinas. 2004, p. 67-87.

BOOTH, Wayne C. GREGORY, C e WILLIANS, Joseph M. **A arte da pesquisa**. Tradução Henrique A. Rego Monteiro. 2 edição. São Paulo. Editora Martins Santos. 2005.

BRASIL. Lei 6939 de 31 de agosto de 1981. **Constituição Federal e Coletânea de Legislação Ambiental**. 6 ed., ver. Amp. Atual. São Paulo. Editora Revista dos tribunais. 2007.

BRUSEKE, Franz Josef. **O problema do desenvolvimento sustentável.** In: Cavalcanti, Clóvis (org). Desenvolvimento e Natureza: estudos para uma sociedade sustentável. INPSO/FUNDAJ. Instituto de pesquisas sociais. Fundação Joaquim Nabuco. Ministério da Educação. Recife. 1994.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia do planejamento do desenvolvimento local municipal sustentável.** Projeto de Cooperação técnica INCRA/IICA. Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura. Brasília. Junho de 1999. p. 5-104.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas : ciências para uma visa saudável.** Tradução Marcelo Brandão Ciprolla. São Paulo. Cultrix. 2005.

CARRERA, Francisco. **Cidade Sustentável: utopia ou realidade.** Rio de Janeiro. Editora Lúmen Júris. 2005.

CARVALHO SILVA, Leonardo de . **Da cana ao petróleo: dinâmica intra-urbana recente em Macaé-RJ.** Dissertação (mestrado). ENGE/IBGE. Rio de Janeiro. 2006.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. 2 edição. Rio de Janeiro. Editora Fundação Getulio Vargas. 1991.

DIAS, Robson Santos. **A formação de uma aglomeração industrial em Macaé-RJ: uma caracterização da espacialidade da indústria petrolífera e seus impactos no espaço urbano macaense e sua região de entorno.** Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos. Coordenação do curso de licenciatura em geografia. Campos dos Goytacazes. 2005.

EHLERS, Eduardo e SCHOR, Tatiana. **Do projeto à dissertação: dicas práticas.** Universidade de São Paulo. Programa de pós graduação em ciências ambientais. São Paulo. 2002.

FARIAS, Talden. **Competências legislativas em matéria ambiental.** Jus Navigandi. Teresina, ano 11, n. 1104. 2007. Disponível em <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/textoasp.Id=9811>>. Acesso em novembro de 2008.

FAULHABER, João Mário Wood. **A PETROBRAS e o desenvolvimento: o exemplo de Macaé (Rio de Janeiro).** Dissertação (Mestrado). Orientador: Cristovam Buarque. Universidade de Brasília. Departamento de Economia. Brasília. 1992.

FERNANDES, Jeferson Nogueira. **A sociedade civil na identificação dos objetos de licenciamento ambiental municipal.** Revista Faculdade de Direito de Campos. Ano VII, n. 10, 2007. p. 309-331.

FERREIRA, Leila da Costa. **Sustentabilidade no Poder Local: exemplo significativo.** In: A questão ambiental: cenários de pesquisa. A experiência do ciclo de seminários do NEPAM. Série "Divulgação Acadêmica". Campinas. UNICAMP/NEPAM. 1995. p 225-251.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Os descaminhos do meio ambiente.** São Paulo. Editora contexto. 1993. p.28.

GUIDDENS, Antony. **As conseqüências da modernidade.** Tradução Raul Fixer. São Paulo. UNESP. 1991.

GUIMARAES, Roberto P. **A ética da sustentabilidade e a formulação de políticas de desenvolvimento.** In: VIANA, Gilney. SILVA, Marina. DINIZ, Nilo (org). O desafio da

sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2001. p. 43-71.

HEMPEL, Wilca Barbosa. **A importância do ICMS ecológico como instrumento econômico para a sustentabilidade ambiental no Estado do Ceará.** REDE. Jun., vol.2, n 1, 2008. p. 97-113.

HENNING, Elisa. **O licenciamento ambiental como instrumento da política nacional de meio ambiente.** 1999. Dissertação (mestrado). Orientador: César Augusto Pompeu. Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Engenharia Sanitária e Ambiental.

JACOBI, Pedro. **Movimento ambientalista no Brasil. Representação social e complexidade da articulação de práticas coletivas.** In: RIBEIRO, W. (org). Publicado em Patrimônio Ambiental. EDUSP. 2003. p. 1-33.

JUNQUEIRA, Ana Thereza Machado. **Política Municipal do Meio Ambiente.** In: A questão ambiental: cenários de pesquisa. A experiência do ciclo de seminários do NEPAM. Série “Divulgação Acadêmica”. Campinas. UNICAMP/NEPAM. 1995. p 209-223.

KOGA, Dirce e NAKANO, Kazuo. **Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras.** Revista Serviço Social e Sociedade. nº 85. São Paulo. Editora Cortez. 2006.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** In: SOARES, Bernardo E.C. NAVARRO, Marli A. FERREIRA, Aldo P. Desenvolvimento sustentado e consciência ambiental: natureza, sociedade e racionalidade. Ciência e Cognição. Ano I, vol. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.cienciaecognição.org>> Acesso janeiro/09.

LEIS, Hector Ricardo. **A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea.** UFSC. Florianópolis. 1999.

LEMONS, Haroldo Mattos de. **A evolução da questão ambiental e o desenvolvimento sustentável.** Apostila do Curso de Pós Graduação Lato Sensu em Gestão Ambiental. PNUMA/UFRJ. Rio de Janeiro. 2008.

LOPREATO, Francisco Luiz C. **Um caminho do Federalismo no Brasil?** Revista Economia e Sociedade. Campinas, n.º 09, Dezembro 1997, p-95-114.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. LAYRARGUES, Ronaldo Souza de Castro (org). **Sociedade e Meio Ambiente: educação ambiental em debate.** 3ed. São Paulo. Editora Cortez. 2002. p.13-52.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** São Paulo. Editora Malheiros. 2008. p 380-440.

MARÇAL, Cláudia. **Aspectos legais do poder de polícia ambiental municipal.** Jus navigandi, Teresina, ano 8, n. 677, 2005. Disponível em:<<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp.id=665>>. Acesso em novembro 2008.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente.** . In: VIANA, Gilney. SILVA, Marina. DINIZ, Nilo (org). O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil. Editora Fundação Perseu Abramo. São Paulo. 2001. p. 215-231.

MARSICO, Juliana. **Petróleo e Gás na Bacia de Campos - RJ: percepção dos impactos ambientais pela população.** Dissertação (mestrado). Departamento de Ecologia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2008.

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista.** Estudo (on). 1998. vol.12. n.34. p. 7-46.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 14 edição. Editora Atlas. São Paulo. 2003, p. 287.

MOTA, Ailton. PONTES, Carla. TAVARES, Érica. CARVALHO, Leonardo de. TOTTI, Maria Eugênia. **Impactos socioeconômicos e espaciais da instalação do pólo petrolífero de Macaé - RJ.** In: PIQUET, Rosiléia e SERRA, Rodrigo (ORG). **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância.** Rio de Janeiro. Editora Garamond . 2007. p. 289-317.

MOURIN, Edgar. **Das sociedades da natureza à natureza da sociedade.** Sociologia, a sociologia do micro social ao macroplanetário. Publicações Europa-América Ltda., Portugal, 1984.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. **A política ambiental e os municípios brasileiros.** Tese (doutoramento). Orientador: Peter Herman May. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. – 2006

OLIVEIRA, Daniela Bogado Bastos de. **Características Constitucionais do município e seu papel na proteção da ambiência conforme sistema de repartição de competência : a possibilidade do licenciamento ambiental municipal.** In: Anais do XV Congresso Nacional do COMPENDI. 2006. Disponível

em:<http://www.compendi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/novos_desafios_daniela_bogado_de_oliveira.pdf. Acessado em jan/2008.2006. _____**Licenciamento ambiental: aplicabilidade pelos municípios.** Dissertação (mestrado). Orientadora: Mirian Fontenelle. Faculdade de Direito de Campos. Programa de Mestrado em Direito. 2006.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Investimentos públicos e desenvolvimento local: sentidos estratégicos dos recentes projetos e políticas públicas do rio de janeiro.** Scripta Nova-Revista Eletrônica de Geografia Y Ciências Sociais. Barcelona. Universidade de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XIII, n.º 270(84). Disponível em: <<http://www.ub.es/giocret/sn/sn-270-84.htm>> Acesso em 02/2007.

OLIVEIRA, Mara Núbia Cezar de. NIENCHESKI, Lúcia & PIRES, Francisco Simões. **A implantação do licenciamento ambiental no município do Rio Grande: reflexão e comentários preliminares sobre a perspectiva da questão da sustentabilidade.** Revista eletrônica de Gestão Contemporânea. Porto Alegre. 3º edição, ano 2. p 42-66.

PEREIRA, Reginaldo. WINCKLER, Silvana Terezinha. **Instrumentos de tutela administrativa do meio ambiente.** Revista de direito ambiental. n.º 51, ano 13, jun-set. Editora Revista dos Tribunais. 2008. p.193-231.

PITANGA, Francisco José Gondim. **Epidemiologia, atividade física e saúde.** Revista Brasileira de Ciência e Movimento. V. 10, n.3, Brasília. 2002, p. 49-54.

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO, SOCIAL, TERRITORIAL E URBANO NO MUNICIPIO DE MACAÉ –RJ. SEMOB. Macaé- 1990.

PONTES, Carla de Almeida. **Mudanças recentes no trabalho: um estudo sobre trabalho e emprego em Macaé-RJ pós indústria petrolífera**. Conclusão de Curso (Bacharelado). Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes . 2004.

ROMANELLI, Francisco Antonio. **Política municipal de meio ambiente: os instrumentos de gestão ambiental e a participação cidadã**. Conclusão de Curso (Especialização). Porto Alegre. 2006.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. **Economia ou Economia Política da Sustentabilidade**. In: MAY, Petter. LUSTOSA, Maria Cecília. VINHA, Valéria da. ROMEIRO, Ademar Ribeiro. (org). Economia do meio ambiente: teorias políticas e a gestão dos espaços regionais. 3 edição. V.3, UNICAMP, Campinas, 2001. p. 85-184.

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

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. Editora Garamond. Rio de Janeiro. 2004.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento sustentável, bioindustrialização e novas configurações rural-urbanas: os casos da Índia e do Brasil**. In: VIEIRA, Paulo Freire e WEBER, Jacques (org). p. 469-494.

SAMOHYL, Robert W. **Acumulação de capital e desacumulação do meio ambiente**. Revista **Economia e Desenvolvimento** . Editora Cortez. São Paulo. 1982. p. 95-127.

SAMOHYL, Robert W. **Acumulação do capital e dasacumulação do meio ambiente**. Revista **Economia e Desenvolvimento**. N. 2. São Paulo. Editora Cortez. 1982.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal do Brasil**. Política & Atualidade. IPPUR/UFRJ/FASE. Ed. Renovan. Rio de Janeiro. 2001.

_____. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. UFRJ/IPPUR. Rio de Janeiro. 2000.

_____. **Por um novo modelo de planejamento e gestão as cidades**. UFRJ/IPPUR. Rio de Janeiro. 1995.

SANTOS, Leonardo Bis dos. **Conflitos e agendas nas trilhas da política ambiental: debates acerca do processo de criação da APA Costa das Algas e do REVIS de Santa Cruz-ES**. Dissertação (Mestrado). Orientador: Ailton Mota de Carvalho. Universidade Estadual do Norte Fluminense. Centro de Ciências do Homem. Campos dos Goytacazes. 2007.

SATYRO, Péricles Bondim. **Surgimento, evolução e divisão do IBAMA**. Conclusão de Curso (Bacharelado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2008.

SILVA FILHO, José Carlos Lázaro da. **Gestão Ambiental Municipal: o caso da prefeitura municipal de Porto Alegre-RS**. Dissertação (mestrado). Orientador: Luis Felipe Nascimento. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Escola de Administração. PPGA. 2000.

SILVA, Érica Tavares. **Desenvolvimento Local e Criminalidade urbana em Macaé-RJ**. Conclusão de Curso (Bacharelado) Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes . 2003.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3 edição. 2000. São Paulo.

SIVIERO, Simone de Oliveira. **A política ambiental e poder local: o caso do município de Campinas –SP**. In: A questão ambiental: cenários de pesquisa. A experiência do ciclo de seminários do NEPAM. Série “Divulgação Acadêmica”. Campinas. UNICAMP/NEPAM. 1995. p 253-275

SOARES, Bernardo E. C. NAVARRO, Marli A. FERREIRA, Aldo P. **Desenvolvimento sustentado e consciência ambiental: natureza, sociedade e racionalidade**. Revista Ciência & Cognição. Ano I, vol 2, 2004. Disponível em <[http: www.cienciaecognicao.org](http://www.cienciaecognicao.org).> Acesso em novembro de 2008.

SOFFIATI NETO, Artur. **Ecologismo: a primeira utopia planetária**. In: Morus. Utopia e renascimento. N. 4. Campinas. UNICAMP. 2007.

SOFFIATI NETTO, Aristide Arthur. **Propostas de desenvolvimento para o norte-noroeste fluminense em perspectiva histórica**. Revista Vértice. V. 7, n.º 1/3, jan/dez 2005. CEFET- Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro. p. 87-103.

_____. **Fundamentos Filosóficos e históricos para o exercício da eco cidadania e da eco educação**. In: LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. LAYRARGUES, Philippe Pomier. CASTRO, Ronaldo de Souza. Educação Ambiental: repensando da cidadania. São Paulo. Editora Cortez. 2002. p. 23-67.

SOUZA SANTOS, Boaventura. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro. Editora Record. 2002.

SOUZA, Celina. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988; Processo decisório, conflitos e alianças**. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro. Volume 44, n.º 3, 2001, p. 513-560.

SOUZA, Maria Lúcia Cardoso de. **Municipalização da gestão ambiental: análise comparativa do processo de descentralização nos estados da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul**. Dissertação (mestrado). Orientador: Paulo César Gonçalves Egler. Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília. 2003.

SZKBAROWSKY, Leon Frejda. **A constituição aos 20 anos**. Jus Navigandi. Teresina. Ano 12. n.1992. outubro de 2008. Disponível em <http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp.id=11809> Acesso em dezembro de 2008.

TAYRA, Flávio. **A relação entre o mundo do trabalho e o meio ambiente: limites para o desenvolvimento sustentável**. *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, n.º 119 (72), 2002. [ISSN: 1138-9788] <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-72.htm>. Acesso em janeiro-09.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. **A criação de municípios após a constituição de 1988**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo. Volume 17. n.º 18, 2005, p 61-89.

TOUGUEIRO, Jailse Vasconcelos. **Conflitos socioambientais motivados por ocupação de manguezais e restingas para fins de moradias no espaço urbano de Macaé – 1997-2007**. Dissertação (mestrado). Orientadora: Teresa Peixoto Faria. Universidade Estadual do Norte Fluminense. Centro de Ciências do Homem. Campos dos Goytacazes. 2008.

TRIVINUS, A.N.S. Introdução à pesquisa em Ciências Sociais. A pesquisa quantitativa em educação. Técnica da triangulação na coleta de dados. São Paulo. Editora Atals. 1995. p. 138 – 144.

VALINHAS, Marcelo Macedo. MELO, Dalila Silva . FERREIRA, Maria Inês Paes. **O município de Macaé-RJ face ao processo de descentralização da fiscalização e do licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro.** Anais do XI Congresso Brasileiro de Defesa do Meio Ambiental. Gestão Sócio Ambiental. Rio de Janeiro. 2008.

VEIGA, José Eli da. **A Insustentável Utopia do desenvolvimento.** In: LIMA, Liana M. F. CABRAL, Maria Regina Nabuco (org): Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil. S. Paulo. ANPUR-HUC-TEC. 1993. p. 149-169.

VIEIRA, João Telmo. WEBER, Eliana. **O licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável.** Jus Navigandi, Teresina, ano 12,n. 1731. 2008. Disponível em <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp.id 11099>> Acesso em 16 de junho de 2008.

VIOLA, Eduardo. **A globalização da política ambiental no Brasil 1990-1998.** In: D, AGUIAR e J. PINHO (orgs). O agronegócio do mercosul e a sua inserção na economia mundial. Anais do 37º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Sober. Brasília. 1999. p.83-97.

VIOLA, Eduardo. **O movimento ecológico no Brasil 1974-1986: do ambientalismo a ecopolítica.** In: PADUA, José (org). Revista ecologia e política no Brasil. 1 edição. Rio de Janeiro. Espaço e Tempo. 1986. p. 63-110.

Anexo

Questionário submetido a SEMMA.