

RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS PARA GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

INTERFEDERATIVE RELATIONS FOR THE MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES AND TERRITORIAL DEVELOPMENT

*Mylene Oliveira Cunha*¹

*Rodolpho Zahluth Bastos*²

RESUMO

O presente artigo analisa a horizontalidade *versus* a verticalidade das relações interfederativas no Brasil à luz da Constituição Federal da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), averiguando se teoria e prática dessas relações têm ou não o desenvolvimento territorial como um dos principais objetivos norteadores. Para isso, buscou-se inicialmente pesquisar e analisar quais os principais diplomas da legislação ambiental que disciplinam a cooperação entre os entes federativos e qual o conteúdo normativo dos respectivos artigos que destacam esse tema. Após o exame da estrutura legal, adotou-se como procedimento metodológico o levantamento bibliográfico direcionado à problemática e, por fim, fez-se uma breve observação e interpretação da relação de alguns Estados com seus municípios no que tange a normatização e a utilização do licenciamento ambiental enquanto instrumento de ordenamento e desenvolvimento territorial. Os resultados demonstram que apesar das normas ambientais apontarem para relações horizontalmente harmônicas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tem prevalecido a verticalidade decisória e prática na realização da gestão ambiental compartilhada. Assim, o desenvolvimento territorial ainda está distante de ser um escopo real no cenário da gestão dos recursos naturais promovida pelos entes federativos. Porém, apesar das incompatibilidades teórico-práticas, conclui-se que houve avanço considerável especialmente no âmbito legal no que se refere às normas de cooperação interfederativas que visam o desenvolvimento territorial. Entretanto, é imprescindível que haja o alinhamento progressivo dessa estrutura normativa a fim de desobstruir a gestão ambiental compartilhada, bem como haja estrutura física e operacional capaz de possibilitar a concretização dessas legislações.

Palavras-Chave: Relações Interfederativas. Gestão dos Recursos Naturais. Licenciamento Ambiental. Desenvolvimento Territorial.

¹ Especialista em Gestão Ambiental (Mestranda UFPA). PPGEDAM/NUMA/UFPA. E-mail: mylecunha@yahoo.com.br

² Doutor em Geopolítica pela Universidade de Paris 8 - Instituto Francês de Geopolítica (IFG/Paris 8). Professor do PPGEDAM/NUMA/UFPA. E-mail: rodolpho.bastos@gmail.com

EIXO TEMÁTICO: Relações Sociedade, Estado e Mercado para o Desenvolvimento

ABSTRACT

The present article analyzes the horizontality versus the verticality of interfederative relations in Brazil in the light of the Federal Constitution of the National Environmental Policy (PNMA), ascertaining if the theory and practice of these relations have territorial development as one of the main guiding objectives. To do this, we initially sought to search and analyze the main environmental legislation that govern cooperation between federal entities and the normative content of the respective articles that highlight this theme. After examining the legal structure, a methodological procedure was adopted for a bibliographic survey aimed at the problematic, and finally, a brief observation and interpretation was made of the relation of some States with their municipalities in what concerns the regulation and the use of the licensing as an instrument for spatial planning and development. The results show that, although environmental standards point to horizontally harmonious relations between Union, States, Federal District and Municipalities, the decision - making and practical verticality in the accomplishment of shared environmental management has prevailed. Thus, territorial development is still far from being a real scope in the scenario of the management of natural resources promoted by federative entities. However, in spite of the theoretical and practical incompatibilities, it is concluded that there has been considerable progress, particularly in the legal sphere, in terms of interfederative cooperation rules aimed at territorial development. However, it is imperative that there is a progressive alignment of this normative structure in order to unlock shared environmental management, as well as a physical and operational structure capable of making these laws possible.

Keywords: Interfederative Relationships. Management of Natural Resources. Environmental Licensing. Territorial Development.

1 INTRODUÇÃO

A estrutura federativa do Brasil se traduz em três níveis de governo, federal, estadual e municipal, as questões ambientais perpassam por todos esses níveis, logo, nada mais adequado do que definir constitucionalmente como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a proteção do meio ambiente (artigo 23, *caput* e incisos III, VI e VII, CF/1988³) e nada mais inteligente do que destacar a necessidade de cooperação entre esses entes, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, conforme o comando do parágrafo único desse mesmo artigo, indicando que leis complementares fixariam normas a respeito dessa cooperação.

As relações entre os entes da federação brasileira refletem diretamente na gestão dos recursos naturais. As políticas ambientais federais, por exemplo, dependem da adesão dos demais entes da Federação (MOURA, 2016) assim como as políticas estaduais necessitam do real envolvimento

3 Art.23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII- preservar as florestas, a fauna e a flora [...].

dos governos municipais para se tornarem efetivas, portanto, sem a cooperação de todos os entes federativos ocorrerá o esvaziamento das políticas públicas de meio ambiente e a ineficácia do conjunto de normas ambientais.

Mais do que a simples participação de todas as esferas federativas, “torna-se imprescindível a harmonização de interesses e o compromisso entre as diversas instâncias de governo com a chamada ‘corresponsabilidade’ ou interdependência negociada” (MOURA, 2016, p. 26). Nessa imprescindibilidade é que reside um dos maiores desafios relacionados a gestão conjunta dos recursos naturais, visto que as ações isoladas de cada ente, sejam elas normativas ou materiais, tem prevalecido em detrimento da compatibilização de interesses gerais que abrangem a gestão ambiental nacional.

A Lei Complementar nº 140/2011 veio atender o comando do parágrafo único do artigo 23 acima citado, fixando normas para a cooperação entre os entes federados, com o objetivo de “uniformizar a atuação entre eles, evitar sobreposição e tornar a gestão ambiental mais eficiente” (MOURA, 2016, p. 26).

É válido ressaltar que antes dessa Lei Complementar e da própria Constituição Federal as relações interfederativas em prol da gestão compartilhada dos recursos naturais já era prevista e esperada pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, a qual criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabeleceu o licenciamento ambiental como um dos principais instrumentos a ser utilizado por esses órgãos integrantes do Sistema.

Interessante notar que apesar de ser possível enxergar o desenvolvimento territorial nas entrelinhas dos três diplomas legais citados (CF/88, LC nº140/2011 e PNMA), os principais no que se refere as relações interfederativas para a gestão ambiental, nenhum desses confere o devido destaque a esse desenvolvimento, não o tem como foco, como cerne comum. Mas ainda que o termo não esteja de forma expressa, o exame atento dos 13 (treze) instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previstos no artigo 9º, possibilita relacioná-los com o referido desenvolvimento, especialmente o licenciamento e o zoneamento.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Dentre esses treze instrumentos de implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento ambiental, definido no inciso IV do artigo 9º, é um dos mais relevantes. As licenças ambientais estabelecem a priori condições para que atividades e/ou empreendimentos causem o menor impacto possível ao meio ambiente, razão pela qual o licenciamento é de grande utilidade na prevenção dos danos ambientais e por isso, é um procedimento que exerce ampla influencia na gestão dos recursos naturais realizada pelos entes federativos e conseqüentemente, no desenvolvimento territorial.

De acordo com o *caput* do artigo 10 da Lei de 1981 (PNMA), o licenciamento deve ser exigido previamente à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A solicitação de qualquer uma das licenças dispostas no artigo 8º da Resolução CONAMA nº 237/1997 (Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação) deve estar de acordo com a fase em que se encontra a atividade: concepção, obra, operação ou ampliação, podendo ser concedidas isoladas ou sucessivamente (AMADO, 2014).

Caso preencham os requisitos, essas Licenças devem ser concedidas por um único órgão integrante do SISNAMA, tendo em vista que a Resolução acima citada estabelece que os empreendimentos ou atividades sejam licenciados em um único nível de competência, ou seja, por um só ente da federação, fato que não impede a cooperação entre todos os entes.

Essa cooperação deve ter origem na motivação da concessão da Licença, a qual deveria estar vinculada às políticas programadas para o desenvolvimento do território (FRANGETTO; LUEDEMANN, 2017) e essas políticas devem estar inseridas no contexto do planejamento participativo direcionado a determinado território, seja municipal, estadual ou federal. Tanto os empreendedores, quanto as comunidades locais, como os próprios órgãos licenciadores precisam estar a serviço do desenvolvimento territorial. Como nenhum território está isolado, a cooperação em prol do desenvolvimento deve começar desde o local até o global, isto é, os atores municipais não devem tomar decisões que direta ou indiretamente prejudiquem o bom andamento das políticas ambientais, econômicas e sociais do Estado a que pertencem e vice-versa.

“Há um entendimento comum, segundo o qual, na prática, o licenciamento não tem se mostrado eficaz em evitar externalidades negativas decorrentes do empreendimento objeto da licença” (FRANGETTO; LUEDEMANN, 2017, p. 143), associar a concessão das licenças à promoção do desenvolvimento territorial é uma boa alternativa para combater vícios no procedimento do licenciamento os quais estão causando transtornos ecológicos e sociais.

Torna-se importante esclarecer nesse momento no que se traduz o desenvolvimento territorial. Este, envolve o respeito às vocações locais, ecológicas, econômicas e sociais das comunidades em si, requer a participação da multiplicidade de atores ligados direta ou indiretamente às decisões e ao modo de vida de determinada região, dentre esses os empresários, os habitantes locais, os órgãos licenciadores, os conselhos municipais ou estaduais, os representantes com mandatos políticos, entre outros legitimamente interessados na melhoria de determinado espaço, palco de constantes transformações sociais.

Esse desenvolvimento territorial precisa ser considerado fonte de oportunidades, ele deve ser o foco maior, e não o licenciamento, que necessita ser visto somente como uma ferramenta de otimização do desenvolvimento já em curso (FRANGETTO; LUEDEMANN, 2017).

Quanto mais o procedimento do licenciamento estiver afastado do olhar sobre o território, maior será a possibilidade de ter como resultado hábitos de uso desordenado e danosos ao meio ambiente.

3 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

“Pela lógica de equilíbrio entre as licenças concedidas, pode-se supor que, em tese, quanto maior um empreendimento programado, tanto mais ele deve aportar benefícios para o âmbito local” (FRANGETTO; LUEDEMANN, 2017, p. 133). Lamentavelmente, não tem sido essa a realidade na maioria dos Estados e Municípios que receberam grandes empreendimentos. O estado do Pará é um exemplo notório disso, o município de Barcarena, apesar de ter sido cenário de implantação de grandes projetos, em vez de ter obtido melhorias significativas, teve prejuízos imensuráveis.

Promover o almejado desenvolvimento territorial vai muito além de proporcionar infraestrutura local como saneamento básico, construção de hospitais, de escolas e pavimentação de vias públicas. Mas se nem esse mínimo tem sido acrescentado por consequência da instalação de grandes empresas

que continuam utilizando os recursos naturais existentes em determinada região e continuam modificando o modo de vida das comunidades locais, muito menos tem ocorrido o fortalecimento dos sistemas de produção local, o progresso endógeno, o aumento de capital social (confiança, redes, solidariedade, colaboração), a melhoria da infraestrutura básica, o fortalecimento da governança local, a proteção do meio ambiente e até mesmo a execução de serviços de apoio às empresas.

Esse conjunto de fatores, reunidos, geram a prosperidade territorial, ou seja, a ausência de condições mínimas para o bom funcionamento de um Estado ou Município, trazem a suficiência para que um território possa avançar.

O desenvolvimento territorial consiste na associação de políticas governamentais com iniciativas de origem interna. Trata-se de um desenvolvimento local baseado na participação da sociedade civil, isto é, na forma como se organiza o conjunto de atores sociais em cada território (FISCHER; PINHO, 2006). Visa promover o planejamento, a implementação e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios. Fundamenta-se na construção de uma rede de atores que se empenham para a valorização de atributos de uma certa região. No caso em tela, é possível enxergar o território como sendo qualquer um dos espaços abrangidos por um ou mais ente federativo que compõe a nação brasileira. O território é a unidade que melhor representa as ligações de proximidade entre as pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em uma vantagem essencial para a implantação de ações voltadas para o desenvolvimento.

O triângulo a seguir ilustra muito bem o conteúdo foi exposto acima:

Figura 1- Desenvolvimento Territorial



Fonte: Fischer & Pinho (2006).

É válido esclarecer que fortalecer a governança local significa consolidar o poder exercido pelos múltiplos atores sociais, Estado, empresas e sociedade civil organizada no que se refere ao gerenciamento dos recursos econômicos, sociais e ambientais visando o desenvolvimento local, regional e global (LEME, 2016). Mas, apesar de ser relevante, sozinha, a governança não é capaz de promover o progresso esperado, além dessa maneira de exercer o poder precisar dos demais elementos para funcionar, é fundamental que haja a agregação de cada um dos fatores exibidos na imagem acima para que por meio de uma conexão real e interativa se obtenha como resultado o desenvolvimento territorial.

4 OUTROS INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO AMBIENTAL

Além do licenciamento ambiental, há outros dois instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, previstos no artigo 9º, que nutrem íntima ligação com as relações interfederativas para a gestão dos recursos naturais e visam o desenvolvimento territorial, são estes o zoneamento ambiental (inciso II) e o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente (inciso VII).

O zoneamento ambiental, regulamentado como zoneamento ecológico econômico (ZEE) pelo Decreto Federal nº 4.297/2002, definido como instrumento de planejamento e ordenamento territorial no artigo 3º⁴ dessa norma, é competência compartilhada das três esferas governamentais (a União elabora o ZEE nacional, as Unidades da Federação – UF's, os de âmbito estadual e os municípios devem elaborar o Plano Diretor, considerando os ZEEs existentes nas demais esferas) (MOURA, 2016).

Sendo assim, o ZEE é o instrumento que praticamente espelha o tema em questão e destaca ainda mais a importância do mesmo, pois além de ter em vista o ordenamento territorial, traduzido em ordenar o espaço físico socialmente construído, visa “subsidiar processos de planejamento e de ordenamento do uso e da ocupação do território” (MILARÉ, 2007, p.342), bem como busca garantir a conservação dos recursos naturais e dos serviços ecossistêmicos essenciais para o desenvolvimento socioeconômico e viabilizar o uso mais racional e eficiente dos recursos naturais disponíveis (MOURA, 2016).

“De modo mais simples, o zoneamento ambiental pode ser expresso como um processo de conhecimento do meio ambiente em função do seu ordenamento” (MILARÉ, 2007, p. 342). E ainda que o ZEE tenha como base informações técnicas, a decisão sobre como fazê-lo é sobretudo uma deliberação política, já que as informações contidas na representação cartográfica apenas apontam limitações e possibilidades.

No que se refere ao cumprimento do que indica o zoneamento, torna-se ainda mais complexo, uma vez que não basta que seja instituído por lei para ser automaticamente aplicado, a concretização das diretrizes desse instrumento requer constante mediação por parte do poder público, negociação de conflitos de interesse entre os agentes políticos e econômicos envolvidos.

Então, a despeito de a legislação prever que o ZEE deve ser obrigatoriamente seguido – de forma vinculada – pelos agentes públicos e privados na implantação de planos, programas, projetos e atividades (BRASIL, 2002, art. 2º), na prática, esta exigência não vem sendo cumprida (MOURA, 2016).

Espera-se que o zoneamento ecológico econômico seja observado pelo menos na elaboração dos planos diretores municipais e nas análises voltadas aos processos de licenciamento ambiental por parte do poder público.

⁴ Art. 3º O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

A criação do ZEE, instituído pelo Decreto acima citado, resgatou a necessidade de implantação do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, com uma abordagem mais abrangente do que a prevista inicialmente (Decreto Federal nº 99.274/1990, art. 11, II), incluindo não apenas aspectos de interesse estritamente ambiental, mas ampliando seu escopo para o âmbito socioeconômico, de acordo com a visão holística de meio ambiente, que necessita ser gerenciado dentro de um contexto histórico-cultural de circunstâncias de tempo e lugar (MILARÉ, 2007).

O SINIMA é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente que, como dito acima, mantém forte correlação com a gestão compartilhada dos recursos naturais, afinal, sem as devidas informações não há como gerir o meio ambiente e muito menos como promover o desenvolvimento territorial.

Afim de conferir notoriedade à importância desse instrumento e à conexão com o tema em questão, é válido esclarecer o que seria na prática esse Sistema, seu objetivo e de que forma viria a funcionar. O SINIMA constitui uma plataforma baseada na integração e no compartilhamento de informações entre os integrantes do SISNAMA, competindo ao Ministério do Meio Ambiente coordenar a troca de informações entre as entidades e órgãos que compõem esse Sistema, tem a finalidade de coletar, armazenar, processar e divulgar informações ambientais e dar suporte ao planejamento e ao monitoramento das questões ambientais (MOURA, 2016; AMADO, 2018).

A sistematização dessas informações é basilar para fundamentar o processo de tomada de decisões na gestão dos recursos naturais em todos os níveis. Ademais, a informação é um elemento chave que possibilita a detecção de problemas, a busca de alternativas para solucioná-los, além de avaliar e monitorar as medidas adotadas e proporcionar o controle social referente ao acesso a esse conjunto de dados (MILARÉ, 2007).

Apesar de antigo, o referido Sistema “ainda está em processo de estruturação e não proporcionou aos órgãos ambientais e à coletividade todos os benefícios vislumbrados pelo legislador quando de sua instituição” (MOURA, 2016, p. 131).

Ao buscar razões que expliquem a ausência de efetividade do SINIMA, encontrou-se no documento intitulado Geo-Brasil 2002 – Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil, uma causa antiga de natureza predominantemente institucional.

A razão é que os diferentes órgãos responsáveis setorialmente pela coleta e armazenamento de informações e dados de natureza ambiental (solos, vegetação, recursos minerais, dentre outros), nunca quiseram disponibilizá-los, por temerem, de um lado, a perda do controle sobre as informações e, de outro lado, da responsabilidade por sua gestão (SANTOS; CÂMARA, 2002, p. 17).

Mais do que os entes federativos, responsáveis pelo compartilhamento de informações, quem perde com esse entrave organizacional é a própria coletividade, diversas comunidades, que, por exemplo, muitas vezes são alvo de políticas públicas bastante incompatíveis com a realidade local.

5 HORIZONTALIDADE *VERSUS* VERTICALIDADE

Embora não exista hierarquia política entre os entes federados, já que todos gozam de autonomia, conforme prevê o art.18⁵ da Constituição Federal, “ainda vigora o velho conceito do

⁵ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

federalismo verticalizado herdado dos regimes constitucionais anteriores, com a ascendência da União sobre os estados, e a dos estados sobre os municípios” (CARVALHO, 2017, p. 97).

O sentido da descentralização política e administrativa constitucionalmente pretendido para a federação brasileira consiste na repartição harmoniosa de competências, o equilíbrio federativo requer a proporcionalidade das decisões e das ações de cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). As relações interfederativas precisam ser horizontais, compartilhadas, coparticipadas e não baseadas na sobreposição de poderes, impondo uma verticalidade não somente incoerente com o modelo político do Brasil, como prejudicial para a coletividade que o compõe, uma vez que as decisões tomadas pela administração pública afetam diretamente a vida cotidiana da população brasileira.

A instituição da Lei Complementar nº 140/2011, que tratadas competências ambientais comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, destacou seu artigo 3º como sendo um dos objetivos fundamentais de todas as esferas de governo, proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente.

A descentralização política deriva da repartição das competências protetivas ambientais entre todos os entes federativos, de acordo como artigo 23, III, IV, VI e VII da Constituição, que aponta para o alcance do almejado desenvolvimento sustentável, através cooperação desses entes em parceria com a coletividade, que é titular do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (AMADO, 2018).

No que tange a democracia na gestão ambiental, é indispensável introduzir a população nos processos decisórios ambientais. Inclusive, conforme o artigo 20 da Resolução CONAMA nº 237/1997, os Conselhos de Meio Ambiente dos entes federativos que não possuem a participação social em sua composição estarão impedidos de executar o licenciamento ambiental.

Com relação a eficiência na gestão ambiental, significa que os três poderes da administração pública em todos os níveis de governo, deve produzir resultados positivos, como consequência de uma atuação moderna, compromissada com a ecoeficiência, a exemplo da adoção do modelo das licitações sustentáveis, produzindo cada vez mais com menos recursos (AMADO, 2018).

Porém, a prevalência do federalismo verticalizado em muitos setores da administração pública, vai de encontro a esses objetivos destacados na Lei Complementar mencionada, o qual não só retrata a disputa de poderes entre os entes federativos como alimenta essa verticalidade hierárquica ainda viva na política brasileira.

No momento em que a União ao elaborar a norma geral de sua competência, Lei Complementar acima citada, deixa a cargo dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a competência para definir o porte, o potencial poluidor e a natureza das atividades dos empreendimentos que os municípios poderão licenciar⁶ e estes Conselhos, por sua vez, extrapolam esse comando normativo, dificultando, e às vezes até impedindo, o exercício de uma competência municipal já garantida constitucionalmente, percebe-se claramente a verticalização normativa.

⁶ Art. 9º. São ações administrativas dos Municípios:

[...]

XIV - observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Fenômeno esse que se materializa na economia, na política, na governança local e nos sistemas de produção, interferindo até mesmo na infraestrutura de uma localidade tolhida pela sobreposição ilegal de poderes que em vez de serem utilizados para o benefício das relações interfederativas, conforme previsto nas normas citadas, acabam sendo entraves para o progresso socioeconômico, para o desenvolvimento territorial.

5.1. O caso do Tocantins e do Maranhão

Visando consolidar o entendimento de como ainda tem ocorrido o fenômeno da verticalidade normativa que interfere diretamente nos aspectos sociais, econômicos, políticos e ambientais de uma localidade, expõe-se a seguir exemplos práticos das relações interfederativas dos Estados do Tocantins e do Maranhão com seus respectivos municípios do que diz respeito a regulamentação e ao uso do licenciamento ambiental municipal.

Após a pesquisa e a análise das principais normas ambientais que disciplinam a cooperação entre os entes federativos, observou-se que parte das exigências e condições adicionais ao exercício do licenciamento municipal presentes nas Resoluções dos Conselhos estaduais refletem um modelo de hierarquia federativa que constitucionalmente não deveria existir.

A Resolução do Tocantins, por exemplo, afirma que os Municípios com Termo de Cooperação Técnica firmado terão seus atos anualmente supervisionados pelo *Naturatins* (artigo 16⁷), órgão do Estado, e os Municípios deverão prestar contas anualmente a esse órgão estadual, que poderá propor medidas corretivas com prazos definidos (artigo 21⁸). Está-se diante de uma absurda intervenção do Estado nos Municípios, tais regras ferem claramente o princípio da autonomia municipal expresso no art. 18 da Constituição Federal de 1988.

Outro exemplo dessa intervenção estatal indevida nos Municípios é encontrado na Resolução do Maranhão, quando o artigo 28⁹ expressa a possibilidade de o Município ser impedido de promover o licenciamento ambiental caso descumpra as determinações desse artigo e ainda poderá ser responsabilizado por isso. A simples possibilidade de o ente estadual proibir os Municípios de executarem ações que a Constituição Federal já consagrou como competência municipal é eivada de inconstitucionalidade.

Apesar das garantias relacionadas à competência municipal, não se discute aqui a capacidade real, prática, que detêm os Municípios de exercerem a gestão ambiental em seus territórios. Sabe-se que isso envolve possuir estrutura financeira, técnica, física e material para poder efetivamente utilizar os instrumentos de gestão ambiental.

⁷ Art. 16. Os municípios com termo de cooperação técnica firmado terão seus atos anualmente supervisionados pelo *Naturatins* mediante auditoria ambiental de conformidade e de desempenho operacional.

⁸ Art. 21. Os órgãos municipais com termo de cooperação técnica firmados deverão encaminhar, anualmente, ao *Naturatins*, relatório das atividades desenvolvidas, em suas respectivas áreas de atuação.

Parágrafo único. Caberá ao *Naturatins* emitir relatório analítico consolidado das informações a que se refere o caput deste artigo, propor medidas corretivas com estabelecimento de prazos e encaminhar ao COEMA-TO para apreciação, quando necessário.

⁹ **Art. 28** – Esta Resolução aplica-se tanto aos municípios que já possuem Termo de Habilitação junto a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais - Sema quanto àqueles que ainda desejam habilitar-se, nos seguintes termos: [...]

Parágrafo Único - Caso o município não cumpra a determinação prevista neste artigo, estará impedido de promover o Licenciamento Ambiental, cabendo à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais - Sema, sem prejuízo da responsabilização do município.

Caso determinado Município não tenha estrutura necessária, para licenciar certo empreendimento, por exemplo, a própria Lei Complementar nº 140/2011 traz a possibilidade de os Estados exercerem a gestão ambiental dos Municípios de forma subsidiária quando solicitado pelo próprio ente federativo originariamente detentor da competência, ou seja, das atribuições decorrentes das competências comuns de gestão ambiental.

O que não cabe são normas que transferem ao Estado a decisão de julgar se o Município é ou não capaz de exercer a gestão, regras que estabelecem e impõem condicionantes ao exercício da competência originária dos Municípios são incoerentes. A responsabilidade, nesses casos, é municipal, inclusive diante dos mecanismos de controle de responsabilidade que podem incidir sobre os gestores municipais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na percepção de que as relações interfederativas ainda têm sido distorcidas pela verticalidade inexistente na Constituição e na Política Nacional do Meio Ambiente, mas fortemente presente nas normas infraconstitucionais e nas ações concretas, como, por exemplo, na regulamentação por parte dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, e de acordo com o entendimento de que o desenvolvimento territorial requer a cooperação entre os entes federativos e destes com os diversos atores sociais públicos e privados, nota-se que este desenvolvimento ainda não tem sido o objetivo norteador das relações teórico-normativas e nem das ações concretas desenvolvidas entre as esferas da federação brasileira.

Apesar das incoerências legais, não há dúvidas de que houve avanço no arcabouço legislativo ambiental, afinal, após a vigência solitária da Política Nacional do Meio Ambiente, veio a Resolução Federal do CONAMA nº 237/1997, o acréscimo, em 2006, do parágrafo único do artigo 23 da Constituição de 1988, a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011, as Resoluções dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e demais normas diversas específicas para regulamentar outros temas, como Recursos Hídricos, Cadastro Ambiental Rural, dentre outros.

Faz-se necessário corrigir essas incoerências presentes nas normas infraconstitucionais, oriundas na maioria das vezes da verticalidade hierárquica em detrimento da horizontalidade normativa e da gestão compartilhada, o que tem sido um entrave ao desenvolvimento territorial, assim como a melhorar a estrutura física e operacional dos entes federativos, em especial dos Municípios, que apesar de menores são os mais próximos da comunidade. É preciso investir em recursos materiais e humanos instruí-los e capacitá-los para fazerem o que lhe compete de acordo com as leis.

Espera-se que a horizontalidade constitucional perpassasse por toda a estrutura normativa que rege a gestão dos recursos naturais por meio das relações interfederativas e que o desenvolvimento territorial tenha destaque nessa estrutura e seja compreendido e almejado pela administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como pela população que neles habita.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico. O Poder de polícia, o licenciamento e os estudos ambientais. In: _____. **Direito ambiental esquematizado**. 3.ed.Rio de Janeiro: Método/Forense, 2014. p. 165-230.

_____. Competências constitucionais ambientais. In: _____. **Direito ambiental**. Salvador: Juspoividim. 9. ed. rev., atual. e ampl., 2018. p. 59-78.

_____. A política nacional e o sistema nacional do Meio Ambiente. In: _____. **Direito ambiental**. 9. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspoividim, 2018. p. 117-141..

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Decreto Federal nº 4.297/2002**. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.

_____. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=237>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

_____. **Resolução CONSEMA nº 24, de 22 de fevereiro de 2017**. Revoga a Resolução nº 019/2016 e define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas em conformidade com o previsto na Lei Complementar nº 140/2011 e dá outras providências. Disponível em: http://www.sema.ma.gov.br/lista_arquivos?/3/Resoluções>. Acesso em: 19 maio 2017.

_____. **Resolução COEMA nº 73, de 10 de maio de 2017.** Define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas gerais de cooperação técnica entre o Instituto Natureza do Tocantins - Naturatins e prefeituras ou consórcios municipais nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas em conformidade com o previsto na Lei complementar nº 140/2011 e dá outras providências.

Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=343554>>. Acesso em: 19 maio 2017.

CARVALHO, José Carlos. Licenciamento ambiental e governança territorial: a questão federativa. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva. (Orgs.).

Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 94-105.

FISCHER, Tânia; PINHO, José Antônio Gomes de (coord.). Universidade Corporativa Banco do Brasil. **Desenvolvimento territorial organizações e gestão.** Brasília, 2006.

FRANGETTO, Flavia Witkowski; LUEDEMANN, Gustavo. Em busca de diálogo: desenvolvimento territorial e licenciamento ambiental. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Orgs). **Licenciamento ambiental e governança territorial:** registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. p. 133-148.

LEME, Taciana Neto. Governança Ambiental no nível municipal. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p. 147-174.

MILARÉ, Edis. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. In: _____. **Direito do ambiente:** a gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 324-460.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: _____. **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 13-43.

_____. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios. In: _____. **Governança ambiental no Brasil:** instituições, atores e políticas públicas. Brasília, DF: Ipea, 2016. p. 111-145.

SANTOS, Thereza Christina Carvalho; CÂMARA, João Batista Drummond (Org.). Introdução. In: _____. **GEO Brasil 2002:** perspectivas do meio ambiente no Brasil. Brasília, DF: IBAMA, 2002, p. 1-22.