



## **GESTÃO AMBIENTAL INTERMUNICIPAL CONSORCIADA – Um estudo de casos múltiplos no Nordeste do Estado do Pará.**

**Autores:** Roberto Cavalheiro de Macedo Junior, Mário Vasconcellos Sobrinho, Maria Socorro de Almeida Flores.

### **RESUMO**

Após a publicação da Lei Complementar Federal nº. 140 (LC 140/2011), de 08/12/2011, surgiu a necessidade dos municípios de se estruturarem para licenciar e fiscalizar as atividades degradadoras em seus territórios. Dessa forma, a cooperação entre os entes federados, por intermédio do instrumento de Consórcio Público se apresenta como uma alternativa estratégica para implementação da lei nos municípios de pequeno porte para encaminhamento das questões ambientais. O objetivo do presente projeto foi analisar a Capacidade Institucional de gestão ambiental entre os municípios de Vigia de Nazaré, São Caetano de Odivelas, Santo Antônio do Tauá e Colares com a finalidade de propor um protocolo de intenções para formalização de um consórcio público para gestão intermunicipal do meio ambiente.

**Palavras-chave:** Gestão Ambiental. Município. Consórcio Público.

### **ABSTRACT**

After publication of the Federal Supplementary Law. 140 (LC 140/2011) of 08/12/2011, the need to structure the municipalities to license and supervise the degrading activities in their territories. Thus, cooperation between federal agencies, through the instrument of the Public Consortium is presented as a strategic alternative to implementation of the law in small municipalities forwarding of environmental issues. The goal of this project was to analyze the institutional capacity for environmental management between the municipalities of Vigia of Nazareth, St. Caetano of Odivelas, Santo Antonio do Taua and necklaces in order to propose a protocol of intent to formalize a public consortium to intermunicipal management environment.

**Keywords:** Environmental Management. Municipality. Public Consortium.

## **1 INTRODUÇÃO**

Após a publicação da Lei Complementar Federal nº. 140 (LC 140/2011), de oito de dezembro de dois mil e onze, que definiu as competências dos municípios na gestão de políticas públicas ambientais, surgiu a necessidade de propor ações pelo poder público municipal para a implementação da referida legislação. Para assegurar a eficácia da LC 140/2011, os órgãos criados no âmbito das políticas municipais ambientais demandam estruturação física e de pessoal, que por serem onerosas, se tornaram verdadeiros óbices à priorização do gestor para garantir as condições necessárias para a gestão ambiental municipal. Dessa forma, a cooperação entre os entes federados, por intermédio do



instrumento de Consórcio Público, poderá ser uma alternativa estratégica para implementação da lei nos municípios de pequeno porte para encaminhamento das questões ambientais. Entende-se que um planejamento regional facilitaria o encaminhamento para solicitação de recursos, bem como, para a celebração de contratos que beneficiem os municípios consorciados. Salienta-se que as despesas decorrentes das atividades ambientais nos municípios consorciados seriam, também, amenizadas, pois, a formação de um quadro técnico pelo consórcio, que atenderia a todos os municípios participantes evitaria que cada um admitisse um quadro técnico próprio. O objetivo da pesquisa é analisar a Capacidade Institucional de gestão ambiental com a finalidade de elaborar um protocolo de intenções para formalização de um consórcio público para gestão intermunicipal do meio ambiente, em atendimento a LC 140/2011, tendo como método um estudo de casos múltiplos de caso de quatro municípios de pequeno porte classes 1 e 2 9até 50.000 habitantes), localizados na Região Nordeste do Estado do Pará (Vigia de Nazaré, Santo Antônio do Tauá, Colares e São Caetano de Odivelas). Durante a pesquisa qualitativa, foram ouvidos diversos gestores nos quatro municípios, entre eles, Prefeitos, Secretários de Meio Ambiente e alguns técnicos das Secretarias de Meio Ambiente. Em conclusão, o trabalho diagnosticou dificuldades comuns de gestão nos municípios estudados, como falta de recursos financeiros; falta de corpo técnico qualificado; ausência de relacionamento intermunicipal; ausência de políticas de tratamento de resíduos sólidos; ausência de fundos ambientais específicos.

## **2 SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO.**

### **2.1 LEI Nº 6.938/1981 – A POLITICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE (PNMA)**

A Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA (Lei Federal nº 6.938, de 31/08/1981), estabeleceu diversos instrumentos para reger a administração ambiental no Brasil. A relevância de tal legislação foi integrar as ações em território nacional, visto que antes desta lei, os entes federativos agiam de forma não uniforme, e muitas vezes, de maneira descontínua, prejudicando a correta conservação do meio ambiente (FARIAS, 2007).

Citando Ricardo Carneiro, FARIAS (2007) argumenta que a "política ambiental é a organização da gestão estatal, no que diz respeito, ao controle dos recursos ambientais e à determinação de instrumentos econômicos capazes de incentivar as ações produtivas



ambientalmente corretas. De fato, a política nacional tem o condão de dar efetividade ao *caput* do artigo 225 da Constituição Federal.

Nesse contexto, destaca-se que a PNMA é anterior à Constituição Federal de 1988, mas foi recepcionada e regulamentou o sistema nacional que hoje vigora no Brasil. Desta forma o SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente, é o sistema que define as instâncias administrativas e de planejamento e execução das normas ambientais no Brasil. O SISNAMA possui uma responsabilidade fundamental na busca da efetividade da PNMA, uma vez que se trata de uma arranjo institucional que norteia as diretrizes dispostas na CF/88 que tratam de meio ambiente (LEME, 2010).

Dentre os Órgãos instituídos pela PNMA, é destaque para esta pesquisa o CONAMA, que é Órgão Consultivo e Deliberativo, e dentro das suas atribuições, edita resoluções de caráter normativo sobre a gestão ambiental. Oportuno salientar que referido órgão tem composição paritária, envolvendo representantes do poder público e da sociedade civil, buscando assim equilibrar os diversos interesses nas suas deliberações. No exercício de suas atribuições, o CONAMA editou em 1997 a Resolução de número 237, que trata da do licenciamento ambiental e possui relevância para a gestão ambiental.

## 2.2 CONSTITUIÇÃO FEDERAL E MEIO AMBIENTE (CF/1988)

A Constituição Federal de 1988 inovou com o tema do meio ambiente, sendo a pioneira a tratar da matéria no Brasil. Em seu bojo legal, a Carta Magna decreta que o meio ambiente é bem de uso comum da população.

Dentro do sistema federativo brasileiro, a CF/88 estabelece que aos entes federativos União, Estados e Distrito Federal a competência sobre meio ambiente é concorrente, e que, para proteção do meio ambiente e combate à poluição a competência é comum a União, Estados e Municípios.

A CF/88 estabeleceu uma definição sobre o meio ambiente e garantiu a responsabilidade do Estado em preservar e garantir referido meio em todas as suas formas. Em busca deste objetivo, descreve-se as ferramentas disponíveis para tal gestão pelos entes da federação.



### 2.3 LEI ESTADUAL Nº 5.887/95 – A POLITICA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO PARÁ

Em que pese as regulamentações contidas na PNMA e demais diretrizes de seus órgãos componentes do SISNAMA, deve ser considerado que diante das competências definidas na CF/88, os Estados devem legislar sobre a matéria ambiental. Assim, o Estado do Pará publicou a Lei Estadual nº 5.887, de 09 de maio de 1995, que dispõe sobre a política estadual de meio ambiente.

O Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA, como órgão integrante do SISEMA, no Estado do Pará, editou resolução que tem relevância no presente estudo, a Resolução de nº 079/2009, que trata de licenciamento ambiental no Estado do Pará. Referida resolução traz em seu bojo a normatização para que os municípios paraenses possam adquirir a habilitação para exercer a gestão ambiental plena em seus territórios.

Resumidamente, a resolução fixa como requisitos para a habilitação dos municípios para exercerem a gestão ambiental a existência de uma Secretaria Executiva de Meio Ambiente, uma Política Municipal de Meio Ambiente, um Fundo Municipal de Meio Ambiente e um Conselho Municipal de Meio Ambiente.

### 2.4 A LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº140/2011 (LC 140/2011)

Em que pese o processo evidente de descentralização política que o Brasil concretizou com os seus municípios enquanto entes federativos, bem como a competência comum aos entes federativos no que se refere à matéria ambiental, o ordenamento pátrio precisava de uma regulamentação em matéria ambiental que definisse a cada ente, suas atribuições e competências para exercer a gestão ambiental.

Tal necessidade ocorria por coexistirem resoluções a nível federal e estadual regulamentando a concessão de licenças para atividades poluidoras, o que gerava conflitos de competências. É fato que as fiscalizações são comuns aos três entes da federação, conforme se depreende do artigo 23, *caput*. Contudo, os licenciamentos ambientais ainda precisavam de regulamentação para melhor gestão, pois as ações de cooperação entre União, Estados e Municípios deverão ser desenvolvidas para garantir o desenvolvimento sustentável, respeitados os princípios da administração pública. Contudo, dentre as finalidades da supracitada Lei está o cuidado com a sobreposição dos entes federativos, evitando-se o



conflito de atribuições. Logo, a legislação federal impõe a repartição do licenciamento ambiental entre os entes, com as ressalvas do que dispõe os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente e o conceito de impacto local (MACHADO, 2013).

Embora recente, a LC 140/2011 possui extrema importância, e desde a sua publicação, novos rumos tem sido dado pelos entes federativos no que tange à gestão ambiental. Com efeito, que os Estados-membros já vinham desenvolvendo processos de convênios ou de habilitação ambiental e concedido aos municípios para que estes pudessem exercer a gestão ambiental local (FERNANDES, 2010).

### **3 ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS – OS MUNICÍPIOS DO NORDESTE DO PARA: VIGIA DE NAZARE, SANTO ANTONIO DO TAUÁ**

#### **3.1 MUNICÍPIO DE VIGIA DE NAZARÉ.**

O município de Vigia de Nazaré possui 48.000 habitantes, segundo o último censo do IBGE (2010). Desta forma, em atenção ao que dispõe o Estatuto das Cidades, o município publicou o seu Plano Diretor em 2006 e criou sua Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA/Vigia, em 2007. Em 2009, a Câmara Municipal de Vigia aprovou a Política Municipal de Meio Ambiente. A referida lei ambiental municipal mudou a realidade local. A SEMMA/Vigia passou a fiscalizar e conceder licenças para as empresas cujas atividades gerassem impacto local no ano de 2012. Em decorrência da troca de governo municipal em 2012/2013, não existem relatórios do ano de 2012 por não terem sido repassados à gestão atual durante a transição governamental.

**Quadro 2 – Demonstrativo de Licenças/Renovações da SEMMA em 2013.**

Processos de licenciamentos	Solicitados	Em andamento	Concluídos	Observações
Licença Prévia – LP	2	2	1	-
Licença de instalação – LI	1		1	-
Licença de Operação – LO	9	4	4	1 (um) arquivado por desistência do interessado
Licença de operação renovada – LOR	8	5	4	-
Total de Processos	20			

Fonte: Relatório Anual SEMMA/Vigia, 2013.

Em visita à SEMMA/Vigia, foi observado que a mesma funciona, conjuntamente, com a Secretaria Municipal de Pesca, em imóvel alugado pela prefeitura. A SEMMA/Vigia está localizada próxima à orla da cidade, onde atracam as embarcações que atuam na atividade de pesca (Figura 3).

**Figura 1 – Secretaria Municipal de Vigia de Nazaré, Pará.**

Fonte: Pesquisa de campo, Vigia de Nazaré (Pará), agosto/2014.

O Sistema Municipal de Meio Ambiente foi instituído pela Política Municipal Ambiental, que criou, juntamente, um Fundo Municipal e o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Quadro 1). Segundo a Política Municipal, todas as arrecadações provenientes de multas e taxas de licenciamentos deveriam ser depositadas diretamente no Fundo Municipal, que possui um Comitê Gestor, que delibera sobre a utilização dos recursos do fundo em prol da gestão ambiental. Integra também a receita deste Fundo Municipal, o percentual de 0,05% do orçamento destinado a SEMMA/Vigia, como preleciona a Política Municipal.

**Quadro 3 – Órgãos do Sistema Municipal de Meio Ambiente, Vigia de Nazaré, Pará.**

Município	Política Municipal de Meio Ambiente	Conselho Municipal	Fundo Municipal	Plano Diretor Municipal	Política Municipal de Parcelamento do Solo Urbano/Rural	Política Municipal de Resíduos Sólidos
Vigia de Nazaré	LC n°. 072/2009	Sim	Sim (sem atividade)	Sim	Não	Não

Legenda: LC – Lei Complementar. Fonte: Pesquisa de campo, Vigia de Nazaré (Pará), agosto/2014.

Observou-se ainda que o Conselho está em funcionamento. Mas, apesar de previsto em lei, o Fundo ainda não é utilizado, conforme observado na fala abaixo (M.A.S., em entrevista concedida no dia 08/08/2014):

"Existe o fundo, mas ainda não está em funcionamento".

Quanto ao quadro de pessoal, o município de Vigia de Nazaré possui 10 (dez) servidores, dos quais a metade é do quadro efetivo municipal. De acordo com as entrevistas coletadas com os gestores municipais (prefeito e secretário de meio ambiente), existe carência de servidores, como se observa nas falas abaixo (M.A.S., IVA, em entrevistas concedidas no dia 08/08/2014):



"Nunca é suficiente. É uma das dificuldades do município o corpo técnico, porque não se consegue trazer para o município pela base salarial que se tem, um técnico que possa fazer os trabalhos e com assiduidade. (...) pela falta de corpo técnico se tem mais dificuldades, até para fiscalizar, principalmente, os areas, os PRADS (plano de recuperação de áreas degradadas), o município ainda tem dificuldade".

"Desde 2013, quando a SEMMA foi habilitada para gerir as atividades de impacto local no município e trabalhar a gestão ambiental, no mínimo teria que ter uma estrutura administrativa e arcabouço legal para trabalhar, só que nos últimos meses se observa que se tem uma equipe boa, mas falta completar a equipa multidisciplinar e contribuir para uma gestão mais efetiva, como engenheiro sanitarista, geólogo (...) a gente ainda tem muito o que caminhar".

Quanto à estrutura administrativa, o principal problema é a falta de recursos para investir veículos e equipamentos. A SEMMA/Vigia possui apenas 1 (uma) motocicleta, doada pelo Estado do Pará (2011) a serviço das diligências ambientais. Considerando que são dez servidores na Secretaria, a mesma dispõe apenas de 2 (dois) computadores e 1 (uma) impressora para os trabalhos administrativos.

Foi observado que embora exista o projeto de lei encaminhado à Câmara Municipal, elaborado desde o ano de 2013, o município ainda não possui a Política de Resíduos Sólidos. A referida omissão transgreda a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que determina a extinção dos lixões a céu aberto em todo o território nacional, no prazo de 04 anos a contar da sua entrada em vigor, que ocorreu na data de sua publicação.

### 3.2 SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ.

Segundo última informação no sítio do IBGE (2010) o Município de Santo Antônio do Tauá possui 30.000 habitantes. Na visita ao município constatou-se que a atual gestão está, provisoriamente, em exercício em decorrência do afastamento do Prefeito eleito pelo Poder Executivo. Diante da instabilidade política, não foi possível colher informações sobre a existência de um plano diretor no município.

Entretanto, em visita à Secretaria de Meio Ambiente local (SEMMA/TAUÁ) observou-se que o mesmo não possui uma Política Municipal de Meio Ambiente, tampouco um Fundo Municipal e Conselho de Meio Ambiente. A SEMMA/TAUÁ está distribuída em duas salas, que se situam nos altos do prédio onde funciona a Rodoviária do Município.

**Quadro 4** – Órgãos do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Santo Antônio do Tauá.

Município	Política Municipal de Meio	Conselho Municipal	Fundo Municipal	Plano Diretor Municipal	Política Municipal de Parcelamento do	Política Municipal de Resíduos
-----------	----------------------------	--------------------	-----------------	-------------------------	---------------------------------------	--------------------------------



	Ambiente				Solo Urbano/Rural	Sólidos
Santo Antônio do Tauá	Não	Não	Não	Sem informação	Não	Não

Fonte: Pesquisa de campo, Santo Antônio do Tauá (Pará), agosto/2014.

Constatou-se que o município não exerce a gestão ambiental em seu território, pois a SEMA do Estado do Pará não concedeu a habilitação municipal, impossibilitando ações na área ambiental pela SEMMA/TAUÁ, conforme se observa na fala abaixo (CD, em entrevista concedida no dia 11/08/2014):

"O município não tem competência para expedir licença. Em alguns locais é apresentada licença expedida de forma irregular. Como não podemos, estamos cassando as licenças. Todo esse problema de não descentralização, não temos os fundo municipal ainda, só contamos com o que é repassado pela prefeitura".

Quanto às fiscalizações, não existem fiscais na SEMMA/Tauá, em razão, do quadro diminuto de servidores na Secretaria que, ao todo, somam 4 (quatro) servidores, todos ocupantes de cargos comissionados. Ademais, a SEMMA/TAUÁ dispõe de apenas uma viatura (quebrada) para realização de diligências. Sobre os licenciamentos, verificou-se que o poder público municipal não os realiza, bem como, não possui recursos para fiscalizar os empreendimentos que funcionam clandestinamente. Diante deste panorama, o município ainda inicia sua gestão ambiental local, conforme se observa na fala abaixo (R.A.P., em entrevista concedida no dia 11/08/2014):

"Eu assumi fazem 2 meses e só tinha o cargo de Secretário, e estamos conseguindo transformar a situação com a entrega para a Câmara do projeto de lei que cria o Plano Municipal de Meio Ambiente, com o Fundo Municipal, caminhando para a descentralização, e hoje o corpo de servidores está mais tranquilo, com uma diretoria de licenciamento e buscando formar uma diretoria de educação ambiental".

Foi informado, também, em entrevista, que o município não possui uma política de resíduos sólidos, conforme se observa na fala abaixo (R.A.P., em entrevista concedida no dia 11/08/2014):

"O plano de resíduos sólidos ficou numa situação um pouco complicada. Ficamos fora do prazo por conta da instabilidade policia. Resolvemos que vamos contratar uma empresa para fazer o plano, que é um problema do Brasil, inclusive a capital do Brasil ainda não tem o plano. Não existe ainda uma área definida para o aterro. Sobre catadores, existe apenas uma família composta de seis pessoas que ficam no lixão, e não há nenhuma iniciativa para lidar com essas pessoas".



Conclui-se que o estado atual em que se encontra a SEMMA/TAUÁ é de insuficiência total de gestão, conforme se observa na fala abaixo (R.A.P., engenheiro ambiental, em entrevista concedida no dia 11/08/2014):

"O meio físico tem uma problemática muito grande com desmatamento e com os igarapés que estão se acabando por descuidado mesmo, por falta de fiscalização do município. A questão dos areais que tem agredido cada vez mais o solo, sem nenhum tipo de recuperação das áreas degradadas. Infelizmente a SEMMA do município não tem autonomia para conceder as licenças ambientais, pois não está descentralizada. Então, não se pode exigir, exigir os PRAD'S. Assim se observa as grandes cavas nos areais que vão ficando. Sobre o lixo, atualmente não tem destino algum para o lixo, e na política nacional venceu o prazo e não foi feito nada ainda".

### 3.3 SANTO CAETANO DE ODIVELAS.

Atualmente, o município de São Caetano de Odivelas possui quinze mil habitantes (IBGE, 2014). Em visita ao município, observou-se a existência de uma Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Caetano de Odivelas – SEMMA/ODIVELAS, instalada em prédio alugado pela prefeitura.

Observou-se que existe no município uma Política de Meio Ambiente. Com relação ao corpo técnico, existem apenas 2 (dois) servidores comissionados na SEMMA/ODIVELAS e não dispõe de viatura ou moto para realizar diligências, conforme se observa na fala abaixo (RP, em entrevista concedida no dia 11/08/2014) constatou-se que:

"A estrutura administrativa está com um Secretário e um técnico só. A Secretaria funciona em um prédio alugado, e o servidor não é concursado. (...) A maior dificuldade é compor a Secretaria com corpo técnico e equipamentos, pois não tem nada, carro, moto, nada".

**Quadro 5 – Órgãos do Sistema Municipal de Meio Ambiente de São Caetano de Odivelas.**

Município	Política Municipal de Meio Ambiente	Conselho Municipal	Fundo Municipal	Plano Diretor Municipal	Política Municipal de Parcelamento do Solo Urbano/Rural	Política Municipal de Resíduos Sólidos
São Caetano de Odivelas	Sim	Não	Não	Sem informação	Não	Não

Fonte: Pesquisa de Campo, Agosto/2014, São Caetano de Odivelas.

Sobre o fundo municipal que poderia ser utilizado para fomentar a gestão ambiental, constatou-se que (JD, em entrevista concedida no dia 07/08/2014):

"O fundo já foi criado na lei ambiental do município, e a descentralização já foi encaminhada, mas ainda não foi repassada para o município. Existe uma ligação forte com a SEMA/Pa, pois depende da vinda dos técnicos de lá para ajudarem aqui".



Pode-se observar que na realidade vivenciada pelo município, não existe lei que trate sobre os resíduos sólidos, bem como, terreno destinado para sediar o aterro. Constatado que o lixo hospitalar municipal é colhido por uma empresa especializada, contratada pela Secretaria Municipal de Saúde. De acordo com os entrevistados, os principais poluentes encontrados no município são provenientes do lixo doméstico, da atividade da pesca, extrativismo nos mangues e os rejeitos dos comerciantes de frango. A ausência de corpo técnico foi referida como fator dificultador da manutenção do serviço de fiscalização. Os entrevistados disseram a intenção de trabalhar educação ambiental nas escolas municipais.

### 3.4 COLARES

Segundo o IBGE (2014), o município possui quinze mil habitantes. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Colares – SEMMA/COLARES, funciona em prédio no centro da cidade (Figura 15), mas o Órgão não possui viaturas ou motocicletas e embarcações para cumprir as diligências. O município possui uma política ambiental, publicada em 26/07/2007, mas ainda não tem efetivamente funcionando os instrumentos criados pela referida lei, como o fundo e o conselho municipal.

**Quadro 6 – Órgãos do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Colares.**

Município	Política Municipal de Meio Ambiente	Conselho Municipal	Fundo Municipal	Plano Diretor Municipal	Política Municipal de Parcelamento do Solo Urbano/Rural	Política Municipal de Resíduos Sólidos
Colares	LC n° 003/2007	Não	Não	Não	Não	Não

Legenda: LC – Lei Complementar. Fonte: Pesquisa de campo, Colares (Pará), agosto/2014.

Constatou-se que a SEMMA/Colares possui 3 (três) servidores comissionados, dentre eles um engenheiro florestal. O município começou nesta gestão administrativa, iniciada em 2013, a se estruturar para dirimir as questões ambientais, conforme se observa na fala abaixo (MP, em entrevista concedida no dia 11/08/2014):

"Nós recebemos uma gestão muito ineficiente em termos de estrutura, e tivemos que começar uma estrutura. Então essa estrutura ainda não conta com o apoio, pois antes só existia uma Secretaria simbólica, e nós começamos um trabalho de implantação e estruturação, e não é fácil colocar uma estrutura do dia para a noite, ainda mais porque encontramos um município com dificuldades. Agora que contamos com dois técnicos, sendo uma engenheira florestal, melhorando a estrutura humana qualificada".



Segundo as entrevistas, uma das dificuldades enfrentadas pelo município é o fato da SEMMA/COLARES não estar descentralizada pelo Estado do Pará, conforme se observa na fala abaixo (AP, em entrevista concedida no dia 11/08/2014):

"A dificuldade é a questão da estrutura física, financeira e da não-habilitação, ainda não conseguimos fazer a nossa habilitação. A estrutura física é difícil porque o nosso território é uma ilha com acesso muito difícil e o povo não têm hábito de habitar nas regiões ribeirinhas, pelo que nossos produtos naturais como tucumã, açai, andiroba, *murumuru pracaxi*. Estas áreas vulneráveis para invasores que vêm extrair açai e palmito, além de desmatar e levar madeira."

A falta de estrutura para exercer a gestão ambiental pode ser observada na fala abaixo (MP, em entrevista concedida no dia 11/08/2014):

"Geralmente tem as dificuldades, e o gestor e conhecedor do que está faltando na secretaria de meio ambiente. A parte técnica não está completa, e só temos uma engenheira florestal, mas iniciamos um trabalho que compete a outros técnicos. Então o que nos dificulta mais é a parte técnica. Existe a política ambiental e é de desenvolvimento, incluindo a parte educacional, ambiental, e nós já conseguimos apesar das dificuldades de locomoção pois certos lugares não temos nem como chegar. Nós fizemos vários flagras, mas nunca autuamos ou fizemos apreensões (...). Nós trabalhamos a educação ambiental: notificamos e quando os infratores vêm aqui, nós trabalhamos a educação ambiental, e em caso de reincidência, encaminhamos ao Ministério Público (...). Não existe fiscalização, nós somos poucos funcionários. Em caso de denúncia, de extração de madeira, de areia, nós vamos até o local e tentamos dar uma orientação no local para resolver, mas fiscalização direta ainda não tem".

Sobre os resíduos sólidos constatou-se, conforme se fala abaixo (MP, em entrevista concedida no dia 11/08/2014) que:

"É uma questão profunda, pois foi feita uma conferência de resíduos sólidos no município em 2014 e existe um servidor que está sendo capacitado na SEMA/Pa; existe o plano municipal de tratamento de resíduo sólido, mas ainda não foi aprovado na Câmara. Ainda não existe uma área para o tratamento adequado do lixo, inclusive o prazo da lei venceu dia 02.08 e nós não conseguimos resolver ainda. Foi disponibilizado um trator pelo prefeito e parte do lixo foi jogado dentro de um buraco, par melhorar e foi feito de forma adequada".



#### **4 AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS DE VIGIA DE NAZARÉ, SANTO ANTÔNIO DO TAUÁ, COLARES E SÃO CAETANO DE ODIVELAS**

As capacidades institucionais neste trabalho são entendidas em três dimensões: (i) gestão administrativa; (ii) estrutura; e (iii) relações institucionais.

A gestão administrativa, que se pauta no arcabouço legal existente nos municípios que regem as ações ambientais, é norteada pela Resolução n.º. 079/2009 do COEMA, e consiste na Política Municipal de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal e Secretaria Executiva. Conforme observado na pesquisa de campo, dentre os municípios estudados apenas Santo Antônio do Tauá não possui a Política Municipal. O prejuízo de ausência de legislação local acarreta em desconsiderar as peculiaridades locais, decorrentes dos impactos locais, que variam para cada território municipal, mas não impossibilita a gestão ambiental, pois a Política Nacional e a do Estado do Pará podem ser utilizadas em caráter suplementar.

Os fundos municipais de meio ambiente são fundamentais para fomentar a própria gestão nos municípios. Foi observado que nenhum dos municípios estudados aplicam o referido fundo em suas gestões. No que tange aos Conselhos Municipais, apenas no caso de Vigia de Nazaré existe um conselho ambiental em funcionamento. As secretarias executivas foram observadas em todos os municípios.

No quesito da estrutura, toma-se como referência os recursos humanos e materiais disponíveis para realização da gestão ambiental nos municípios.

**Quadro 7 – Quadro de servidores lotados das Secretarias Municipais de Meio Ambiente.**

Municípios	Quantidade Servidores Efetivos	Quantidade Servidores Comissionados	Quantidade de servidores efetivos com formação na área ambiental	Quantidade de servidores comissionados com formação na área ambiental
Vigia de Nazaré	06	04	01	01
São Caetano de Odivelas	0	02	00	00
Santo Antônio do Tauá	0	04	00	01
Colares	0	02	00	01

Fonte: Pesquisa de campo, Vigia/Pa. Agosto/2014.

Observou-se que todos os municípios sofrem com a descontinuidade dos serviços públicos, em decorrência da dificuldade de técnicos com formação nas áreas de específicas de trabalho, bem como a maioria dos servidores efetivos não possuir área de formação técnica



específica. Dentre as possibilidades da deficiência de corpo técnico apontada pelos gestores pode estar evidenciada a má contratação, pois fica evidente que existem pessoas trabalhando nas Secretarias que não tem formação para exercer tais atribuições.

No que tange à estrutura física, conforme observado na visita de campo, todos os municípios estão em condições precárias de gestão.

**Quadro 8 – Estrutura física nas Secretarias Municipais de Meio Ambiente.**

Municípios	Secretaria Municipal		
	Espaço físico/mobilidade	Servidores	Resolução COEMA
Vigia de Nazaré	Prédio alugado; uma motocicleta.	9 servidores (6 efetivos).	Descentralizada pela SEMA/PARÁ; licenciam no Município.
São Caetano de Odivelas	Prédio alugado; sem veículos.	1 servidor (comissionado).	Não descentralizada; não licenciam as atividades.
Santo Antônio do Tauá	Duas salas; sem veículos.	4 servidores (comissionados).	Não descentralizada; não licenciam as atividades.
Colares	Casa térrea alugada; sem veículos.	2 servidores (comissionados).	Não descentralizada; não licenciam as atividades.

Fonte: Pesquisa de campo, Vigia/Pa. Agosto/2014.

Pelo que se depreende do que fora dito nas entrevistas, a região possui grande extensão territorial e considerável volume de atividades extrativistas, como os minérios para a construção civil e os frutos do mar, mas suas estruturas para gerir os impactos ambientais são insuficientes.

No que tange à gestão do meio ambiente, constata-se que nesses municípios inexistem um órgão público dotado de todas as ferramentas necessárias para a gestão local demandada pelas respectivas populações. Embora já existam as Secretarias Municipais de Meio Ambiente criadas e instaladas em todos os municípios objeto deste estudo, foi observado que nenhuma das secretarias possui uma viatura para efetivar as diligências terrestres, muito menos embarcações do tipo lancha ou voadeira para exercer as diligências pelos rios e igarapés. Considera-se esta falta de estrutura como uma das adversidades dos municípios para exercer a gestão ambiental, entre outras como ausência de medidores diversos de poluição, que dificultam a constatação material de infração ambiental denunciada ou observada em eventual fiscalização de rotina. Saliente-se que a ausência de implementação do fundo ambiental em todos os municípios estudados contribui para as dificuldades em vencer seus fins, pois restou constatado que as verbas oriundas das ações ambientais nestes municípios, quando existem, não são utilizadas e disponibilizadas ao fundo ambiental, mas aos cofres das prefeituras que acabam dando destinação diversa da ambiental.

## **5 INSTRUMENTOS PARA GESTÃO AMBIENTAL. SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGÁVEIS.**



A PNMA dispõe sobre instrumentos necessários para que se promova a gestão ambiental nos entes federativos. Com efeito, a lei assegura às Secretarias Executivas a atribuição de promover o licenciamento das atividades e a fiscalização permanente das atividades potencialmente degradantes.

Assim se observa que os serviços públicos possuem dois elementos, quais sejam, um substrato material e outro traço formal. Inicialmente, observamos que o substrato material compõe utilidades materiais (água, luz, telefone...), prestada a todos os administrados pelo próprio Estado ou mediante alguém qualificado para oferecê-lo, em obediência ao princípio da universalidade ou generalidade do serviço público (MELLO, 2011).

O segundo elemento é a formalidade. O regime jurídico formal que rege o serviço público deve observar: o dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação; a supremacia do interesse público sobre o particular; adaptabilidade para modernização em consonância com a capacidade econômica do Poder Público; e demais princípios implícitos e explícitos da administração pública (MELLO, 2011). Logo, constata-se que os serviços públicos devem preencher ambos os elementos, quais sejam, ter um substrato material e se coadunar com os requisitos próprios da administração pública.

Sobre a titularidade dos serviços públicos, assegura-se que o fato do Estado (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) serem titulares de alguns serviços públicos, não significa que não possam promovê-lo por outra entidade. Na maioria das vezes, a obrigação é de disciplinar o serviço público e promover a prestação (MELLO, 2011). Assim, o Estado pode conferir autorização, permissão ou concessão de serviços públicos (FILHO, 2012).

No interesse do presente trabalho, analisamos os serviços públicos e o poder de polícia, pois estes visam condicionar, mediante lei, o exercício da liberdade e da propriedade dos administrados. Em alguns casos, a atuação dos administrados dependerá de outorga prévia da administração (MELLO, 2011).

Dessa forma, o licenciamento e a fiscalização ambiental constituem serviços públicos, que podem ser de alçada exclusiva de Estados, Distrito Federal ou Municípios, ou à União. Segundo a CF/88, excluídos os serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado (serviço postal e correio aéreo nacional), bem como os de rádiodifusão, televisão; e ainda, os serviços que podem ser prestados sem exclusividade (educação, saúde, previdência social, assistência social e radiodifusão), todos os demais serviços públicos poderão ser prestados mediante autorização, permissão ou concessão (MELLO).



## 6 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A CF/88 trata da possibilidade de cooperação entre os entes federativos, em seu artigo 245 e combinada com as competências dispostas no artigo 23 e alterada pela Emenda Constitucional no. 53/2006, que dispõe sobre a possibilidade de criação de leis complementares para regulamentar essas cooperações federativas. Saliente-se que a Emenda Constitucional no. 19/1998 já permitia a formação de consórcios públicos via lei ordinária, que culminou com a Lei Federal dos Consórcios Públicos - Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (RIBEIRO, 2006). Os serviços públicos podem ser prestados diretamente pelos entes federativos ou por outras vias, como a cooperativa entre entes conhecida como Consórcio. Segundo Dallabrida e Pellin (2012), a gestão consorciada deve ser composta por elementos indissociáveis, como:

- a) Reconhecimento dos diversos agentes sociais envolvidos, identificando os papéis por eles desempenhados e promovendo sua articulação;
- b) Integração dos aspectos técnicos, ambientais, sociais, institucionais, e políticos para assegurar a sustentabilidade;
- c) Consolidação da base legal necessária e dos mecanismos que viabilizem a implementação das leis;
- d) Mecanismos de financiamento para a autosustentabilidade das estruturas de gestão e do gerenciamento;
- e) Informação à sociedade, empreendida tanto pelo poder público quanto pelos setores produtivos envolvidos, para que haja controle social;
- f) Sistema de planejamento integrado, orientando a implementação das políticas públicas para o setor.

Logo, em se tratando de gestão ambiental, a partir da Lei Complementar no. 140/2011, os municípios brasileiros devem buscar adequações para exercer a gestão em seus territórios. Segundo Philippi Júnior e colaboradores (2012), os municípios precisam dispor de: lei orgânica, fundo municipal de meio ambiente, incentivos tributários, consórcios municipais, estrutura administrativa, educação ambiental, Agenda 21, conselhos de meio ambiente e sistemas de informações ambientais, para assegurar políticas públicas para o cumprimento do artigo 225 da CF/88. Os mesmos autores defendem que devem ser contemplados nos municípios o planejamento ambiental, o desenvolvimento de áreas verdes, controle da qualidade ambiental (fiscalizações e licenciamento), educação ambiental. Para tanto, é



necessário uma estruturação dos municípios, a saber, segundo os referidos autores: ter números de servidores adequados; contar com apoios externos como universidades, ONGs; capacitação dos funcionários; evitar superposição de equipes, buscando sinergias e cooperações institucionais; evitar procedimentos longos e burocratizados; divulgar para todos os níveis de parceiros corresponsáveis as ações desenvolvidas, dinâmicas, prazos e justificativas, facilitando o conhecimento das ações praticadas no município.

O consórcio público se mostra possível constituindo uma pessoa jurídica de direito público, integrando a administração pública indireta na qualidade de autarquia. No caso em estudo, as áreas de atuação seriam os territórios dos municípios envolvidos englobando todos os instrumentos previstos na PNMA.

Para a consecução dos seus fins, o Consórcio deverá ter um orçamento anual, que se estruturará em dotações e aprovado em assembleia-geral, com despesas divididas mediante celebração de contrato de rateio, cujo descumprimento ensejará em improbidade administrativa. Acerca da contratação de pessoal, esta será sempre realizada mediante contrato celetista, sem estabilidade em decorrência do próprio Consórcio Público não ter caráter permanente, podendo ser desfeito a qualquer instante.

A viabilidade do Consórcio Público para a gestão ambiental intermunicipal se reforça com as possibilidades do próprio consórcio, como a delegação pela administração direta das atividades necessárias para a gestão ambiental nos municípios, o que seria impossível em qualquer outra circunstância ou modalidade.

## 7 METODOLOGIA

Realizou-se um estudo de casos múltiplos, na Região do Nordeste Paraense, onde situam-se os Municípios de Vigia, São Caetano de Odivelas, Colares e Santo Antônio do Tauá (municípios de pequeno porte 1 e 2 do Nordeste Paraense; Figura 1). Os referidos municípios foram visitados com o objetivo de analisar a capacidade institucional para o exercício da gestão ambiental municipal. Definiu-se a capacidade institucional em três dimensões: (i) gestão administrativa; (ii) estrutura; e (iii) relações institucionais. Além disto, a pesquisa buscou identificar: a existência de interferências de outros entes federativos nas ações desenvolvidas pelos Municípios de Vigia de Nazaré, Santo Antônio do Tauá, Colares e São Caetano de Odivelas, em dissonância com a LC nº 140/2011 (2012/2014); e examinar o capital humano e materiais disponíveis para as ações ambientais.



A pesquisa realizada foi do tipo descritiva, exploratória e de caráter qualitativo. O estudo de casos múltiplos baseou-se na metodologia descrita por Yin (2010). A pesquisa incluiu o deslocamento do pesquisador à cada um dos municípios supracitados para realização de entrevistas com prefeitos, secretários de meio ambiente e servidores lotados nas secretarias ambientais locais. Inicialmente, realizou-se contato (via telefone) com os gestores das Secretarias Municipais, para definição do momento oportuno para visita e realização das entrevistas.

Foram realizadas quatro visitas (uma a cada um dos municípios), inicialmente, junto as Secretarias de Meio Ambiente, onde foram produzidas fotografias, colhidos dados pertinentes à atuação na gestão ambiental municipal, bem como realizadas as entrevistas com os Secretários Municipais de Meio Ambiente e diversos servidores das Secretarias Ambientais. Posteriormente, realizou-se as entrevistas com os Prefeitos locais, nas sedes das Prefeituras. Ressalta-se que em decorrência da instabilidade política em Santo Antônio do Tauá, não foi possível o contato com o gestor em exercício para entrevista. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio, e foram transcritas para um documento tipo *word*, sendo extraídos trechos representativos de cada um dos questionamentos realizados para tabulação de dados e ilustração dos achados através da fala dos entrevistados. A análise dos dados permitiu descrever e concluir sobre as capacidades institucionais municipais.

Após, descreveu-se uma forma de gestão administrativa prevista em lei, denominada Consórcio Público, analisando seus aspectos e a possibilidade de viabilização para gestão ambiental consorciada entre os municípios pesquisados.

## 8 RESULTADOS DA PESQUISA E DISCUSSÕES

Os resultados demonstraram que os municípios estudados não dispõem de Capacidade Institucional adequada para realizar a gestão ambiental em seus territórios. Conforme analisado nas entrevistas coletadas, faltam servidores, instrumentos materiais, legislação local, recursos financeiros para promover as ações ambientais. A ausência de relacionamento entre os municípios também são um entrave para a administração do meio ambiente regional, como o tratamento dos resíduos sólidos.

Conforme fora disposto acerca dos consórcios, é comum se encontrar Brasil afora consórcios específicos quanto aos seus objetos, como por exemplo, consórcio para tratar de resíduos sólidos ou para promover atenção básica à saúde.



Contudo, o presente trabalho propõe um consórcio amplo, que trata da gestão ambiental de uma forma integral, abrangendo todos os instrumentos da política nacional de meio ambiente, como fiscalização e licenciamento.

## 9 CONCLUSÃO

O estudo observou os entraves dos municípios envolvidos para a consecução da gestão ambiental nos ditames da Lei Federal em vigor. Foram averiguadas as disponibilidades dos municípios envolvidos no que tange às suas gestões administrativas, estrutura e seus arcabouços de relacionamento institucional.

Segundo os gestores, a principal dificuldade para superar os desafios é a falta de orçamento, uma vez que a estruturação das Secretarias de Meio Ambiente deve comportar veículos, equipamentos, servidores técnicos em várias áreas de atuação; um Conselho Municipal de Meio Ambiente que normatize e atue com eficiência; uma Política Municipal de Meio Ambiente que esteja em pleno vigor e execução, incluindo a utilização do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Constatamos ainda que à exceção do Município de Vigia, todos os demais municípios aguardam uma chamada habilitação realizada pela SEMA Estadual do Pará para que possam exercer a gestão em meio ambiente. Dessa forma, estes municípios sequer realizam os licenciamentos de impacto local, como determina a Lei Complementar Federal no. 140/2011. Da mesma forma, tais municípios não dispõem de fiscalização preventiva e estrutura para promover a fiscalização decorrente de denúncias. Consignamos que à exceção de Vigia de Nazaré, os demais municípios sequer possuem servidores efetivos, o que gera descontinuidade administrativa e maiores dificuldades de prestação contínua e uniforme de programas de gestão ambiental nos municípios.

No que tange à gestão dos resíduos sólidos, nenhum município pesquisado possui um plano aprovado em lei municipal e em execução, assim como em nenhum município existem áreas já prontas para execução dos aterros sanitários. Em relação às demais forma de poluição não existe em nenhum município o controle preventivo, mas apenas a tentativa de orientar nos casos de denúncias feitas pelas populações aos agressores do meio natural.

No tocante aos orçamentos, nenhum dos municípios que integram esta pesquisa utiliza o Fundo Municipal de Meio Ambiente, o que significa que os recursos provenientes das ações ambientais não se reverterem para as Secretarias de Meio Ambiente. Conforme se depreende



das entrevistas realizadas com os gestores municipais, inexistem relações entre os municípios vizinhos estudados, e os relacionamentos com a SEMA estadual, ocorrem somente no âmbito da capacitação com cursos e seminários.

Segundo as entrevistas realizadas, uma vez reconhecidas as mesmas dificuldades e detectados os mesmos anseios referentes à melhor execução da gestão ambiental, todos os gestores admitiram que o Consórcio Público seja uma forma possível e interessante para a gestão ambiental, na medida em que reunirá os municípios integradores da região, e poderá dispor de estrutura para todos os municípios para promover a gestão ambiental de forma ampla, inclusive no que tange à educação ambiental, rateando também as despesas para a estruturação do referido Consórcio. Logo, concluímos que o Consórcio Público é viável para a gestão ambiental nos municípios estudados.

## 10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIGATON, I. C. **Implantação do consórcio intermunicipal de infraestrutura urbana e rural, como estratégia de desenvolvimento regional: Estudo de caso da Associação dos Municípios do Alto IRANI – AMAI.** – Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080//dspace/handle/1884/32613>> Acesso em 20 de setembro de 2013.

BRASIL. **Constituição Federal 1988.** Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

BRASIL. **Lei Complementar Federal no. 101/2000. Lei da Responsabilidade Fiscal – LRF.** Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade.** Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

BRASIL. **Lei Complementar nº 140 de 2011. Fixa normas para cooperação entre os entes federativos para o exercício da competência comum para gestão ambiental.** Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938/1981. Institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA).** Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

BRASIL. **Lei 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.** Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

BRASIL. **Decreto 6.017 de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.** Disponível em [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

BRASIL. **Resolução nº 079/2009 do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA).** Disponível em [www.semama.pa.gov.br](http://www.semama.pa.gov.br).



DALLABRIDA, Ivan S. et all. **Gestão Consorciada intermunicipal para sustentabilidade**. IN: PHILIPPI JR, Arlindo Et (Org.) et all. *Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade*. São Paulo: Manole, 2012.

FERNANDES, Jeferson N. **Licenciamento Ambiental Municipal**. 1a. ed. Belém: Juruá, 2010.

FILHO, José dos S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 17a. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

FILHO, Mário S. P. **Consórcios públicos interfederativos: uma análise da formulação e implementação do consórcio intemunicipal e saneamento básico - Vale do Itapocu** – Disponível em: <[http://proxy.furb.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=511](http://proxy.furb.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=511)> Acesso em 18 de setembro de 2013.

GIRARDI, Sandra. **Inovação na Administração Pública Municipal: Estudo de Casos em Municípios do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br:8080/dspace/bitstream/handle/1884/24015/Dissertacao%20Sandra%20Girardi.pdf?sequence=1>> Acesso em 19 de setembro de 2013.

MACHADO, José A. **Políticas públicas descentralizadas e problemas de coordenação: o caso do sistema único de saúde**. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/VCSA-7GYV99>> Acesso em 20 de setembro de 2013.

MACHADO, Paulo A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 20a. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO, Paulo A. L. **Legislação Florestal e Competência e Licenciamento Ambiental**. 1a. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, Celso A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 28a. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PHILIPPI JR, Arlindo et all. **O Município como ente central na gestão ambiental brasileira**. IN: PHILIPPI JR, Arlindo Et (Org.) et all. *Gestão de Natureza Pública e Sustentabilidade*. São Paulo: Manole, 2012.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação Federativa e a Lei dos Consórcios Públicos**. CNM Publicações. Brasília, 2006.

VALDEZ, S. F. V. **Avaliação de um Sistema de Gerenciamento Ambiental Integrado: Caso do Consórcio Iberê (SC)** – Disponível em: <[http://proxy.furb.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=187](http://proxy.furb.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=187)> Acesso em 20 de setembro de 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso – Planejamento e Métodos**. 4a. ed. Porto Alegre: bookman, 2010.