



SISTEMA ELETRÔNICO DE REVISTAS SER | UFPR

www.ser.ufpr.br

A fraca articulação entre planejamento e licenciamento ambiental no Brasil

The Weak Linkage between Planning and Environmental Licensing in Brazil

Mariana Rodrigues Ribeiro dos SANTOS^{1*}

¹Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, SP, Brasil.

Artigo recebido em 28 de julho de 2017, versão final aceita em 14 de novembro de 2017.

RESUMO:

A articulação entre planejamento territorial e licenciamento ambiental tem o potencial de beneficiar o licenciamento ao proporcionar agilidade e simplificação de processos, além de ampliar a possibilidade de participação pública. O Brasil adota diferentes instrumentos de planejamento territorial para diferentes recortes territoriais e com diferentes enfoques (ex.: planos de manejo de unidades de conservação; zoneamentos ecológico-econômicos, elaborados principalmente para estados ou regiões; e planos diretores municipais, devendo abranger as áreas urbana e rural dos municípios). Entretanto, muitos dos benefícios da articulação entre estes instrumentos e o licenciamento ambiental ainda não foram alcançados ou nem mesmo são reconhecidos ou valorizados. Buscando contribuir para uma mudanca de visão e das práticas neste sentido, o presente trabalho apresenta um panorama sobre os zoneamentos ecológico-econômicos elaborados no Brasil, bem como sobre os planos diretores municipais, e discute se o licenciamento ambiental tem sido abordado nesse contexto. Para o zoneamento ecológico-econômico, foi consultado o sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente e as informações disponíveis sobre a situação do ZEE no Brasil e, sobre os planos diretores municipais, foram consultados o relatório organizado pelo Observatório das Metrópoles sobre os planos diretores pós-Estatuto da Cidade e o relatório sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros, organizado pelo IBGE. Como resultado, observa-se que: (1) dos 58 zoneamentos ecológico-econômicos já concluídos, apenas 21 são normatizados e, dentre estes, 16 mencionam ou atrelam condições para o licenciamento ambiental às suas diretrizes e zonas; (2) em relação aos planos diretores municipais, poucos fazem referência ao licenciamento ambiental ou deixam tal indicação para regulamentação posterior. Conclui-se que, embora o Brasil possua instrumentos de planejamento territorial aptos a trabalhar de forma articulada com o licenciamento ambiental, não há apenas falha no estabelecimento prático desta relação, mas também há lacunas de planejamento territorial, o que dificulta a ampla aplicação destes instrumentos de forma articulada.

Palavras-chave: política ambiental; política urbana; zoneamento ecológico-econômico; plano diretor municipal.

^{*} E-mail de contato: mariana@fec.unicamp.br

ABSTRACT:

The link between spatial planning and environmental licensing has the potential to benefit the licensing process as it offers the opportunity to make things simpler and faster, besides improving public participation. Brazil adopts a range of different planning tools to different territories (i.e.: management plans for protected areas; ecologic economic zoning, for the states or regional areas; and municipal master plans, covering the complete municipal territory). However, most of the benefits of these tools' articulation with the environmental licensing have not been reached. This paper presents an overview of the ecologic economic zoning prepared in Brazil and, of the municipal master plans, bringing the discussion about if and how the environmental licensing has been mentioned in this context. For the ecological-economic zoning, the Ministry of Environment's website was consulted, regarding the available information on the situation of the EEZ in Brazil and, in relation to the municipal master plans, the reports organized by the Observatório das Metrópoles (master plans after the City Statute) and by IBGE (Profile of the Brazilian Municipalities) were also consulted. The results show that from the ecologic economic zonings already prepared, few of them have been regulated and, among these, even less has integrated the environmental licensing to their guidelines. Regarding municipal master plans, few of them refer to the environmental licensing or leave details for future regulation. The conclusion is that, although Brazil presents spatial planning tools able to work linked to environmental licensing, not only there is a flaw in the practical establishment of this relationship, but also, there are territorial gaps (areas not covered by plans), which hinders the application of these instruments in an integrated way.

Keywords: environmental policy; urban policy; ecologic economic zoning; municipal master plan.

1. Introdução

Licenciamento Ambiental (LA) e Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) são instrumentos de gestão amplamente regulamentados e utilizados em diversos países, estando entre os principais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente brasileira, Lei nº 6.938/81 (Bragagnolo *et al.*, 2017).

Uma vez que o LA licencia a localização, a instalação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de significativa degradação ambiental, nestes casos, com o auxílio da AIA (CONAMA, 1997), entende-se ser fundamental que haja articulação entre o LA e os instrumentos de planejamento ambiental (Ahmed, 2012), em especial aqueles de abordagem territorial, como, por exemplo, o zoneamento ambiental/ecológico-econômico, os planos de manejo de áreas protegidas e os planos diretores municipais (Ranieri *et al.*, 2005; Moraes, 2010; Santos, 2014). Assim, é possível reduzir a carga de expectativas e demandas que se coloca sobre o LA, uma vez que são cobradas dele respostas que não

são possíveis de serem dadas pelos estudos que o subsidiam (como os Estudos de Impacto Ambiental), e esta sobrecarga que recai sobre o LA acaba sendo prejudicial à aceitação deste instrumento por parte da sociedade, sendo entendido como lento e burocrático (Ranieri *et al.*, 2005; Oliveira *et al.*, 2016; Duarte *et al.*, 2017). Isto se reforça quando consideramos os atuais debates e propostas de flexibilização ou mesmo de desmonte do sistema de licenciamento, visando agilizar e, de certa forma, até mesmo desqualificar tal procedimento, reduzindo, inclusive, a participação pública prevista no processo, atrelando a isto a simplificação, quando não, a isenção da realização de estudos ambientais (Oliveira *et al.*, 2016; Bragagnolo *et al.*, 2017).

Os instrumentos de planejamento ambiental territorial, com destaque aqui para o zoneamento ecológico-econômico e o plano diretor municipal, quando elaborados levando em conta a capacidade de suporte do território em questão, carregam consigo o potencial de indicar ou mesmo regrar o uso e a ocupação do solo com base em conhecimentos mais detalhados do território e de suas potencialidades e

vulnerabilidades, ao invés de permitir que a tomada de decisão ocorra de forma pontual, sem uma visão contextualizada do meio e com menor possibilidade de participação pública (Santos & Ranieri, 2013).

Entretanto, o que se observa é que, apesar dos aspectos positivos decorrentes das possibilidades de articulação entre os instrumentos mencionados, prevalece a tendência de escolha de alternativas locacionais para empreendimentos com base predominantemente em questões econômicas, em detrimento das questões ambientais (Montaño & Souza, 2008), na contramão do que se observa na prática internacional, em que a tendência em articular estes instrumentos é defendida e fortalecida, como no caso da Holanda (Santos & Ranieri, 2014).

Considerando este cenário, o presente trabalho busca fortalecer o debate sobre a necessária e ainda fraca articulação entre o licenciamento ambiental e os diferentes instrumentos de planejamento, com destaque para o zoneamento ecológico-econômico e o plano diretor municipal.

2. Metodologia

Esse trabalho foi realizado com base em revisão bibliográfica de documentos e publicações contendo informações sobre instrumentos de planejamento ambiental territorial, em especial o zoneamento ecológico-econômico e o plano diretor municipal, e a relação estabelecida entre eles e o licenciamento ambiental. Para tanto, documentos e regulamentações relacionados aos planos foram identificados e analisados com base na busca pelo termo "licenciamento ambiental" para, por meio da análise de conteúdo (Moraes, 1999), identificar e desenhar o panorama atual da relação estabelecida entre os mencionados planos e o LA, ou seja, se e como se tem dado a proposta de articulação entre eles na regulamentação dos planos. Apesar

da disponibilidade de diferentes instrumentos de planejamento territorial, tais como o zoneamento industrial, planos de recursos hídricos, planos de gerenciamento costeiro, planos de manejo de áreas protegidas, zoneamento ecológico-econômico e planos diretores municipais, a pesquisa se ateve ao levantamento de dados e à análise sobre os zoneamentos ecológico-econômicos produzidos em recortes estaduais e regionais, bem como sobre planos diretores municipais elaborados após a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01. Esta escolha se deu em função do acesso a dados secundários encontrados em sítios eletrônicos e publicações oficiais, além de levar em consideração a relevância destes instrumentos para o contexto de planejamento brasileiro, uma vez que apresentam escalas e recortes territoriais complementares, sendo o ZEE comumente elaborado para regiões e estados, abrangendo grupos de municípios e garantindo a atenção a territórios rurais, e os planos diretores municipais devendo abordar todo o território municipal, de maneira mais detalhada que o ZEE.

Os dados sobre zoneamento ecológico-econômico foram organizados com base nas informações fornecidas no sítio eletrônico do Ministério do Meio Ambiente, onde se encontra a "situação do ZEE no Brasil" (MMA, 2017). Ali estão listados os zoneamentos organizados por iniciativa federal e estadual, finalizados ou em elaboração. Ao identificar aqueles já finalizados e regulamentados, as regulamentações foram analisadas de modo a identificar quaisquer mencões ao licenciamento ambiental.

Já para os planos diretores municipais, foi analisado o relatório "Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas", organizado pelo Observatório das Metrópoles em 2011, em busca do que foi levantado e mencionado relacionando os planos diretores avaliados e o licenciamento ambiental.

3. Planejamento, avaliação e licenciamento ambiental

O licenciamento ambiental, estabelecido como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei n. 6.938/81, para trabalhar junto aos demais instrumentos elencados por esta mesma política, apresenta potencial de articulação não só com a avaliação de impacto ambiental (AIA), mas também com o zoneamento ambiental (ZA), posteriormente regulamentado como zoneamento ecológico-econômico (ZEE) pelo Decreto n. 4.297/02, e mesmo com os planos diretores municipais (PDM). Estes, ainda que não sejam instrumentos de política ambiental, têm potencial de cumprir importante papel no planejamento ambiental dos municípios (Santos, 2004; Santos, 2014).

O LA é um procedimento administrativo usado para licenciar atividades que utilizem recursos ambientais de modo a ocasionar poluição ou degradação ambiental, efetiva ou potencial, sendo que, para estas, o instrumento conta com a elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (EIA-RIMA), sendo necessárias audiências públicas. Entretanto, o licenciamento ambiental não é instrumento vinculado ao EIA-RIMA, posto que o órgão licenciador pode solicitar, em casos de atividades com menor potencial poluidor, outros estudos ambientais. Alguns autores (Oliveira et al., 2016) levantam, neste sentido, a possibilidade de simplificação e agilização do LA quando estudos ambientais simplificados são solicitados para empreendimentos que, de acordo com a Resolução CONAMA n. 237/97, necessitariam de EIA para avaliação de sua viabilidade ambiental.

Ao mesmo tempo, uma vez que o LA tem por objetivo aprovar, inclusive, a localização de empreendimentos e que o EIA-RIMA apresenta a viabilidade ambiental destes por meio de seus procedimentos, quando devem ser consideradas diferentes alternativas locacionais e tecnológicas, além de estabelecer medidas de mitigação e compensação dos potenciais impactos negativos gerados ao meio, alguns autores destacam e criticam o peso colocado sobre o EIA para suprir, no momento do licenciamento, uma demanda anterior, resultante da falta de informação organizada e mesmo de planejamento realizado com base na capacidade de suporte do meio (McHarg, 1992; Montaño *et al.*, 2012).

De forma resumida, o procedimento de licenciamento ambiental envolve a emissão de três diferentes licenças, quais sejam: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Dentre estas, a LP aprova a concepção e a localização do empreendimento, atestando sua viabilidade ambiental em fase preliminar do planejamento do empreendimento, levando em consideração, quando solicitado, o EIA-RIMA e observando os planos territoriais e de uso e ocupação do solo.

É indicado que o LA deve observar o zoneamento municipal (SEBRAE RJ, 2004), muitas vezes elaborado sob uma perspectiva estrita de planejamento urbano que desconsidera aspectos do meio físico e biológico, se atendo ao ordenamento do uso e da ocupação do solo em relação ao controle de densidades e tipos de usos (Santos, 2014). Neste sentido, este é o momento em que se ressalta a importância de articular o licenciamento ao planejamento ambiental territorial que, se bem elaborado, permite um entendimento sobre o território construído de forma ampla e participativa, representando a vontade coletiva e levando em consideração aspectos do meio biofísico, de acordo com sua capacidade de suporte.

Este ideal se concretiza quando o processo de elaboração do plano, seja ele um zoneamento

ecológico-econômico estadual, zoneamento ambiental ou plano diretor municipal, é realizado de acordo com o que se discute como boas práticas de planejamento (Santos & Ranieri, 2013; Santos, 2014), ou seja, com participação pública que vai além da consultiva, permitindo a inclusão de valores sociais e trabalhando com o conhecimento sobre a capacidade de suporte do território para determinados usos.

Paralelamente, de acordo com a regulamentação do LA, a Resolução CONAMA n. 237/97, os três níveis de governo têm responsabilidade no licenciamento de projetos e atividades que possam causar degradação ambiental. Quanto ao licenciamento realizado pelo município, a referida Resolução apresenta o seguinte:

Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhes forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio (CONAMA, 1997, Art. 6).

O processo de municipalização do licenciamento tem se intensificado, especialmente para aqueles municípios que apresentam corpo técnico capacitado para fazê-lo. Segundo IBGE (2016), 30,4% dos municípios brasileiros realizam algum tipo de licenciamento ambiental, sendo que, dos grupos de municípios com até 20 mil habitantes, a porcentagem não passa de 26,4%, e daqueles com mais de 500 mil habitantes, 90,2% já realiza LA.

Para ampliar o debate e trazer exemplos e referências práticas da articulação de instrumentos de planejamento ambiental territorial com a emissão de licenças, menciona-se a experiência do contexto holandês. Santos & Ranieri (2014) identificam que a Holanda apresenta um sofisticado sistema de

planejamento espacial materializado nas chamadas visões estruturais (structuurvisie), que são planos de caráter estratégico e indicativo (ou seja, não normativo) e de elaboração obrigatória para os três níveis de governo (central, provincial e municipal) em seus diferentes recortes territoriais. Na escala local, complementarmente, há os planos de uso do solo (bestemmingsplanen), de caráter normativo--restritivo, ou seja, que estabelecem restrições de uso e ocupação do solo, considerando as diretrizes apresentadas pelas visões estruturais. Estas, por sua vez, abordam questões oriundas de diferentes setores, como, por exemplo, transportes, energia e áreas verdes, considerando ainda a legislação e as restrições ambientais apresentadas pelo meio, para dar as diretrizes de uso e ocupação do solo a serem absorvidas e formalizadas nos planos de uso do solo. De acordo com o estudo, baseados em diretrizes estabelecidas pelas visões estruturais elaboradas para os três recortes territoriais, os planos de uso do solo local são os mais concretos instrumentos do sistema de planejamento. Tais planos cobrem as áreas urbanas e rurais dos municípios e as licenças e autorizações de construção são concedidas de acordo com as definições estabelecidas por eles. Van der Vlist (1998) já afirmava que a combinação dos planos de uso do solo local com a concessão de licenças representa uma prática importante relacionada ao planejamento ambiental neste contexto.

No processo de elaboração das visões estruturais e dos planos de uso do solo, com especial destaque para estes últimos, quando há a previsão de implantação de determinados projetos, normalmente ligados a obras de infraestrutura, sejam elas cinza, relacionada a obras de engenharia como estradas e linhas de transmissão de energia; azuis, relacionadas a gestão da água; ou verdes, que correspondem à rede de áreas naturais e espaços abertos conectados entre si, são realizados Estudos

de Impacto Ambiental. Neste sentido, é favorecida a agilidade nos processos de emissão de licenças, uma vez que a análise da viabilidade ambiental de determinadas propostas (projetos) já foi realizada ao longo do processo de planejamento (Santos & Ranieri, 2014).

Voltando o debate para o contexto brasileiro, vale enfatizar o porquê do destaque para a integração entre LA e o zoneamento ecológico-econômico, bem como com os planos diretores municipais como potenciais beneficiadores dos processos de licenciamento.

Em relação ao ZEE, este é um instrumento de política ambiental com grande potencial de contribuir para o planejamento ambiental e do uso e da ocupação do solo de forma adequada à capacidade de suporte do meio, considerando as potencialidades e restrições de uso dos recursos disponíveis e de ocupação em determinada área, mas que ainda se encontra em fase de estabelecimento (Santos & Ranieri, 2013). Isto se deve ao fato de, até o momento, nem todos os estados brasileiros terem seu ZEE preparado e regulamentado (MMA, 2017), ao mesmo tempo em que, para o recorte municipal, este também é pouco encontrado, uma vez que ainda é considerado de difícil elaboração e integração legal e interinstitucional (Tagliani, 2016).

Por outro lado, especialmente em relação ao recorte estadual e/ou regional, o ZEE apresenta potencial de visão estratégica e unificadora do território até chegar ao recorte municipal, onde as decisões pontuais podem ser firmadas. Além disso, o processo de elaboração do ZEE deve contar com participação pública em quatro níveis: quanto à consolidação do projeto, à execução técnico-científica, à elaboração do prognóstico e à implantação das diretrizes geradas no prognóstico (MMA, 2006),

com potencial de promover um planejamento menos técnico e até mesmo político em relação às decisões futuras a serem tomadas sobre aquele território.

Já em relação ao PDM, é de elaboração obrigatória para boa parte dos municípios brasileiros, mas não para sua totalidade e, apesar de ser instrumento de política urbana, deve considerar todo o território municipal, incluindo áreas urbanas e rurais. O PDM tem como principal objetivo estabelecer como a propriedade e a cidade irão cumprir sua função social, garantindo o bem-estar de seus habitantes, ao mesmo tempo em que vai além do controle de uso e ocupação do solo, trabalhando como indutor do desenvolvimento das cidades (MC, 2004). Pós--Estatuto da Cidade, o PDM passa ainda a ser peça política e não mais uma peça técnica, contando com a participação da sociedade em seu processo de elaboração e implementação (Moretti, 2007; Antonello, 2013). Ou seja, com visão complementar à do ZEE trabalhado em recortes mais estratégicos, o PDM tem o potencial de traduzir e planejar, na escala municipal, o que se pretende para aquele território e, se trabalhado em bases ambientais bem elaboradas, fortalece seu potencial de facilitador do LA. Além disso, ainda que não para a totalidade de municípios brasileiros, é de elaboração obrigatória, o que amplia seu potencial de existência e articulação com instrumentos de gestão na escala municipal.

4. Resultados e discussão

Considerando as informações fornecidas pelo Ministério do Meio Ambiente (2017), em relação à situação geral do ZEE no Brasil, temos o seguinte panorama, conforme apresentado na Tabela 1.

TABELA 1 – Dados sobre a situação do ZEE no Brasil em 2017.

		Ano do conclução	Dogulamento a 7 agisla a -	Monoão ao licensiem 4-
Região		Ano de conclusão	Regulamentação/Legislação	Menção ao licenciamento
Amazônia Legal	G2 E :	2010	Decreto Federal nº 7.378/10	Sim (superficialmente)
Bacia Hidrográfica do Rio	São Francisco	Em andamento	-	-
Baixo Rio Parnaíba		2002		-
Região Centro-oeste		Em andamento		-
		Iniciativas es	taduais	
Estado	N° de Projetos ZEE	Ano(s) de conclusão	Regulamentação/Legislação	Menção ao licenciamento
Acre	2	1. 2000 2. 2007	1. Não 2. Lei Estadual nº 1.904/07	1 2. Sim (superficialmente)
Alagoas			-	(- · · · · · · · · · · · · · · ·
		1. 2000	1. Não	1
Amapá	2	2. Em andamento	2	2
Amazonas	4	1. 2009 2. 2011	1- Lei estadual nº 3.417/09 2- Lei estadual nº 3.645/11	1. Indisponível 2. Sim
		3. Em andamento	3	3
		4. Em andamento	4	4
Bahia	1	Em andamento		
Ceará	2	1. 2006	1. Não	1
		2. 2007		2
Distrito Federal	1	Em andamento		-
Espírito Santo	1	2010	Não	<u>-</u>
Goiás	5	1. 1994		1
		2. 1999		2
		3. 2009 4. 2014		3 4
		4. 2014 5. Em andamento		4 5
		1. 2015	 	1. Sim (superficialmente)
Maranhão	2	2. Em andamento	Regulamentação/Legislação 1. Não 2. Lei Estadual nº 1.904/07 - 1. Não 2 1- Lei estadual nº 3.417/09 2- Lei estadual nº 3.645/11 3 4	2
		1. 1992		1. Sim
Mato Grosso	2	2		2. Suspensão judicial
		1. 2009		1. Sim
Mato Grosso do Sul	2	2. Em andamento		2
Minas Gerais	1	2008	*	Sim
Pará	4	1. 2005	1- Lei estadual nº 6.745/05	1. Não
		2. 2009		Indisponível
1 414		3. 2010		3. Sim
		4. Em andamento	4	4
Paraíba	1	Em andamento	-	=
Paraná	2	1. 2016	1. Decreto estadual nº4 996/16 e	1. Sim
		2. 2017		2

(continua)

(TABELA 1 - Conclusão)

3	2. 2002	1. Decreto estadual nº 21.972/99	
	2. 2002	2. Decreto estadual nº 24.017/02 3	2. Sim
	3. Em andamento		3
1	2014	Não	-
2	 Em andamento Em andamento 	1	1 2
2	1. 2000 2. Em andamento	1. Lei estadual nº 7.871/00 2	1. Sim 2
2	1. 2000 2. Em andamento	1. Não 2	1 2
3	1. 1991 2. 2005	1. Lei complementar nº 52/91 2. Lei complementar estadual nº 233/00 e Lei complementar estadual nº312/05	1. Não 2. Não
	3. Em andamento	3	3
1	Em revisão	Lei complementar estadual nº 143/09 e Lei complementar estadual nº144/09	Sim
1	2013	Não	-
	1. 2004	1. Decreto estadual nº 49.215/04	1. Sim
4	2. 2013	2. Decreto estadual nº 58.996/13 3	2. Sim
	3. Em andamento 4. Em andamento	4	3 4
1	Em andamento	-	-
2	1. 2012	1. Lei estadual nº 2.656/12 2	1. Não 2
	2 2 2 3 1 1	2 1. Em andamento 2. Em andamento 3. Em andamento 3. Em revisão 4. Em revisão 4. Em andamento 4. Em andamento 5. Em andamento 6. Em andamento 7. 2013 7. 2014 8. Em andamento 9. Em andamento 1. Em andamento 1. Em andamento 1. 2012 2. Em andamento	2 1. Em andamento 1 2. Em andamento 2 2 1. 2000 1. Lei estadual nº 7.871/00 2. Em andamento 2 2. Em andamento 2 3. Em andamento 1. Lei complementar nº 52/91 2. 2005 2. Lei complementar estadual nº 233/00 e Lei complementar estadual nº 312/05 3. Em andamento 3 4. Em revisão 1. Decreto estadual nº 144/09 5. Em andamento 1. Decreto estadual nº 49.215/04 6. Em andamento 2. Decreto estadual nº 58.996/13 7. Em andamento 3 8. Em andamento 4 9. Em andamento 4 1 Em andamento - 1 Em andamento - 1 Em andamento - 1 Em andamento - 2 Em andamento - 2 Em andamento - 3 Em andamento - 4 Em andamento - 1 Em andamento - 2 Em andamento -

FONTE: Organizada pela autora com base em Ministério do Meio Ambiente (2017).

Com base nos dados apresentados na Tabela 1, observa-se que, dos 58 ZEEs listados:

- a grande maioria (54) é de iniciativa estadual, sendo que apenas 01 estado (Alagoas) não tem nenhuma iniciativa listada;
- são encontrados, além de ZEEs, MacroZEEs, tanto regionais como estaduais;
 - houve caso de zoneamento suspenso;
- uma boa parcela do total de ZEEs concluídos
 (34) possui normatização (21) e cerca de metade

(16) faz alguma referência ao licenciamento ambiental.

Das peças normativas que fazem menção ao licenciamento ambiental, temos diferentes situações, como:

- 01 faz menção ao LA, sem definir regras de articulação entre o ZEE e o referido instrumento;
- 01 faz menção ou mesmo proposição de Sistemas e Programas de Licenciamento, mas sem atrelar restrições ou indicações de uso a estes;

- 01 menciona o LA e coloca que os levantamentos detalhados realizados *in loco* serão predominantes em relação aos mapas do ZEE se houver divergência;
- 13 estabelecem relação com o licenciamento ambiental, firmando atenção às indicações ou às restrições de uso estabelecidas para cada zona ou colocando o ZEE como subsídio ao LA;
- 04 não fazem qualquer menção ao licenciamento ambiental em seu texto.

Pode-se observar ainda que, em muitos casos, é apenas indicado que o LA deve ser usado como instrumento complementar ao zoneamento, mas sem dar diretrizes específicas em relação aos usos e às atividades a serem desenvolvidas nas zonas propostas. Já em relação aos planos diretores municipais, temos a seguinte situação: segundo IBGE (2016), em 2015, dos 5.572 municípios existentes no Brasil, apenas 50% possuíam planos diretores elaborados e, dentre os municípios com mais de 20 mil habitantes obrigados a ter um PDM de acordo com o Estatuto da Cidade, cerca de 1.740 municípios, 10,8%, ainda não apresentavam um plano diretor.

Santos Junior & Montandon (2011), à época da realização da avaliação dos planos diretores, ressaltaram que a menção ao licenciamento ambiental para empreendimentos com potencial de causar impactos ao meio ambiente e à estrutura urbana foi pouco encontrada no conjunto de planos diretores avaliados.

Costa, Campante & Araújo (2011) destacaram ainda que, neste sentido, a maior incidência desta exigência foi observada em planos de municípios dos Estados do Pará e do Rio de Janeiro.

Ao apresentar uma síntese sobre a abordagem ambiental contida nos planos diretores analisados por região, Costa, Campante & Araújo (2011) mencionam que: o PDM de Palmas (região Norte) elenca o LA entre seus instrumentos, mas sem

regulamentá-lo; o LA também é proposto no PDM de Campo Grande (região Centro-Oeste); nenhum PDM do Mato Grosso do Sul, dentre os analisados, estabelece relação com o licenciamento ambiental; em Minas Gerais, entre os PDMs analisados, em geral, o LA é citado nos planos de municípios de maior porte e depende de regulamentação específica; Santa Catarina e Rio de Janeiro possuem PDMs que mencionam o LA, mas o relatório não dá maiores informações sobre como isso é feito.

A Pesquisa de Perfil dos Municípios realizada em 2015, por sua vez, ressalta que é de competência da municipalidade realizar o LA para empreendimentos de impacto local ainda que, na prática, poucos municípios tenham estrutura adequada para atender a esta demanda. Neste sentido, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE, investiga o percentual de municípios que realizaram o LA de acordo com as três modalidades: licença prévia, de instalação e de operação. Em seus resultados, destaca que o percentual de municípios que realizam LA é proporcional ao tamanho destes, sendo aqueles com mais 500.000 hab. os que apresentam maior prática de licenciamento. Em termos gerais, do total de municípios que realizam LA, 66,6% (1.130) disseram realizar licenciamento prévio, 66,2% (1.123) licenciamento de instalação e 71,8% (1.217), licenciamento de operação.

Com base no exposto, destaca-se aqui a falta de uniformidade quanto à elaboração e à regulamentação do ZEE, uma vez que aparece com diferentes nomes e abordagens, conforme já colocado por Santos & Ranieri (2013). Além disso, ainda não foram elaborados ZEEs para todos os estados brasileiros, havendo uma lacuna neste sentido, e, mesmo quanto aos ZEEs regionais, é necessário conhecer e avaliar o quanto estão alinhados aos ZEEs de seus estados para compreender se oferecem as mesmas bases ao LA. Sobretudo, a deficiência na normatização do

próprio ZEE e a fragilidade da existente em relação à aplicação do LA sugerem um longo caminho a percorrer na articulação destes instrumentos.

Em relação ao PDM, por si só, também necessita de fortalecimento e ampliação em termos de cobertura territorial, uma vez que ainda não é obrigatório para todos os municípios e, como discute Santos (2014), ainda apresenta deficiências ao tratar a totalidade dos territórios municipais, uma vez que ainda carrega a marca e a prática de ser um instrumento de política urbana, construído predominantemente sob a perspectiva urbanística (Costa et al., 2011; Santos, 2014). Isto se reflete na nítida deficiência em relação ao estabelecimento de integração com o LA, o que, confome o relatório consultado, é a situação predominante. Por outro lado, o ZEE em caráter regional/estadual, considerando o território de forma mais ampla, teria o potencial de cobrir esta lacuna, especialmente no que se refere ao meio rural.

Ao mesmo tempo, vale reforçar o crescimento da municipalização do licenciamento, trazendo ao poder público municipal a responsabilidade por emitir as licenças necessárias e reforçando que, se o município tiver um PDM bem elaborado, amplamente debatido com a sociedade e construído considerando as potencialidades e condicionantes do meio, como é recomendado (MC, 2004), o LA pode ser um procedimento realizado de modo mais ágil e carregar consigo menor responsabilidade sobre as decisões de usos e expectativas para o futuro daquele município.

Em caráter complementar a este discurso, vale ressaltar a possibilidade e a importância de articulação não só entre licenciamento ambiental e planejamento, mas também com a Avaliação de Impacto Ambiental (Ahmed, 2012), indo além da prática atual brasileira, ainda focada em Estudos de Impacto Ambiental solicitados no contexto do LA.

Esta articulação pode se dar, conforme mencionado anteriormente: é realizada na Holanda, em relação a projetos previstos ainda na etapa de elaboração de planos e definição de diretrizes de uso e ocupação do solo (Santos & Ranieri, 2013), ou, como praticada também neste país e em vários outros, especialmente os mais desenvolvidos, por meio da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Com destaque para a prática recorrente de AAE nos países da União Europeia devido à regulamentação estabelecida pela Diretiva 2001/42/ EC, que torna obrigatória a realização da AAE para determinadas políticas, planos e programas (PPP), afirma-se que este tipo de Avaliação de Impacto Ambiental não só tem o potencial de melhorar a qualidade dos PPPs, como também de facilitar a realização da AIA de projetos, contribuindo diretamente para processos de tomada de decisão mais sustentáveis (Partidário, 2007). Além disto, é um instrumento reconhecido por proporcionar a ampla participação pública no processo de tomada de decisão (Rega & Baldizzone, 2015), o que beneficiaria ainda mais o licenciamento ambiental no contexto brasileiro.

5. Conclusão

Os dados aqui apresentados reforçam o discurso de que o Brasil possui instrumentos de planejamento territorial com aptidão para articulação com o licenciamento ambiental, com destaque para o ZEE e o PDM, apresentando ainda potencial de trazer benefícios e reduzir o tempo necessário para realizar tal licenciamento. Entretanto, se constatam deficiências no estabelecimento prático desta articulação, como na ausência de planos territoriais ambientais que cubram todo o território nacional, uma vez que nem todos os estados apresentam

um ZEE, seja ele estadual ou regional, bem como muitos municípios ainda não possuem ou não necessitam possuir um PDM.

Para os casos de ZEE e PDM aqui considerados e nos quais é realizada alguma menção à utilização do LA de modo complementar ao plano, ainda é comum ser feita apenas uma indicação de seu uso, sem detalhamento ou regramento adicional de como isto se dará. Na maioria dos casos, esta articulação fica sujeita à regulamentação futura, o que, até onde se observou, não vem sendo colocado em prática.

Além da necessidade de se reforçar a articulação entre planos e licenciamento ambiental, destaca-se também a importância de articulação destes com a Avaliação de Impacto Ambiental, não apenas no formato que temos regulamentado no Brasil, referente ao Estudo de Impacto Ambiental, mas tomando as práticas internacionais como exemplo, reforçando a inclusão da variável ambiental na etapa de planejamento, por meio da realização da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Em tempos de discussão e propostas de flexibilização do licenciamento ambiental como se observa hoje no Brasil, vale ressaltar a importância de fazer planejamento prévio, de serem definidos objetivos, diretrizes, estratégias e caminhos construídos de forma participativa, materializando a vontade de uma maioria e não apenas de atores políticos e econômicos a quem, por fim, cabe a tomada de decisão.

Referências

Ahmed, K. *Getting to green*: a sourcebook of pollution management policy tools for growth and competitiveness. Washington, DC: World Bank, 2012. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/en/560021468330349857/ Getting-to-green-a-sourcebook-of-pollution-management-policy-tools-for-growth-and-competitiveness>. Acesso em: nov. 2017.

Antonello, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. *Sociedade & Natureza*, 25(2), 239-254, 2013.

Bragagnolo, C.; Lemos, C. C.; Ladle, R. J.; Pellin, A. Streamlining or sidestepping? Political pressure to revise environmental licensing and EIA in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, 65, 86-90, 2017. doi: https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.04.010

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. *Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Brasília: DOU n. 247, de 22/12/1997.

Costa, H. S. M.; Campante, A. L. G.; Araújo, R. P. Z. A dimensão ambiental nos Planos Diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. *In:* Santos Junior, O. A.; Montandon, D. T. (Org.).

Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 173-216. 2011.

Duarte, C. G.; Dibo, A. P. A.; Sánchez, L. E. O que diz a pesquisa acadêmica sobre avaliação de impacto e licenciamento ambiental no Brasil? *Ambiente & Sociedade*, 20(1), 245-278, 2017. doi: http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422a-soc20150268r1v2012017

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Perfil dos municípios brasileiros:* 2015. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

MC - Ministério das Cidades. *Plano Diretor participativo*: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério das Cidades, Confea, 2004.

McHarg, I. L. *Design with nature*. 25th anniversary edition. New York: John Wiley and Sons, 1992.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Programa de Zonea-mento Ecológico-Econômico*: diretrizes metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil. Brasília: MMA/SDS, 2006.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Situação do ZEE no Brasil*, 2017. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80253/Estados/Informacoes%20ZEE%202017.pdf. Acesso em: jul. 2017.

Montaño, M.; Souza, M. P. A viabilidade ambiental no licenciamento de empreendimentos perigosos no estado de São Paulo. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 13 (4), 435-442, 2008. doi: http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522008000400012

Montaño, M.; Ranieri, V. E. L.; Schalch, V.; Fontes, A. T.; Castro, M. C. A. A.; Souza, M. P. Integração de critérios técnicos, ambientais e sociais em estudos de alternativas locacionais para implantação de aterro sanitário. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 17 (1), 61-70, 2012.

Moraes, R. Análise de Conteúdo. *Revista Educação*, 22(37), 7-32, 1999.

Moraes, V. R. *Licenciamento ambiental e ordenamento do território no Estado do Rio de Janeiro*: é possível uma integração? Rio de Janeiro, Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) - UFRJ, 2010.

Moretti, R. S. Conteúdo e procedimentos de elaboração de planos diretores. *In*: Bueno, L. M. de M.; Cymbalista, R. (Org.). *Planos Diretores Municipais*: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, p. 265-269, 2007.

Observatório das Metrópoles. *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade:* balanço crítico e perspectivas. Santos Junior, O. A.; Montandon, D. T. (Orgs.). Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

Oliveira, F. S. D.; Prado Filho, J. F.; Rocha, C. F.; Fonseca, A. Licenciamento ambiental simplificado na região sudeste brasileira: conceitos, procedimentos e implicações. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 38, 461-479, 2016. doi: 10.5380/dma.v38i0.42297

Partidário, M. R. *Guia de boas práticas para AAE*: orientações metodológicas. Amadora: Agência Portuguesa do Ambiente, 2007.

Ranieri, V. E. L.; Montaño, M.; Fontes, A. T.; Oliveira, I. D.; Souza, M. P. O zoneamento ambiental como instrumento de política e gestão ambiental. *In:* Espíndola, E. L. G.; Wenland, E. (Org.). *PPG-SEA:* Trajetórias e perspectivas de um curso multidisciplinar. São Carlos: Rima, 2005. v. 4, p. 109-136.

Rega, C.; Baldizzone, G. Public participation in Strategic Environmental Assessment: a practitioner's perspective. *Environmental Impact Assessment Review*, 50, 105-115, 2015. doi: https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.09.007

Santos, M. R. R. *Contribuições do planejamento ambiental para o planejamento territorial de áreas rurais*: proposta de uma estrutura base para elaboração e revisão de Planos Diretores municipais. São Carlos, Tese (Doutorado em Ciências) – USP, 2014.

Santos, M. R. R.; Ranieri, V. E. L. O zoneamento ambiental como base para o licenciamento ambiental para o Setor Sucroalcooleiro do Estado de São Paulo, Brasil. *In: Atas da 1.ª Conferência da Rede de Língua Portuguesa de Avaliação de Impactos*: Transportes, Desenvolvimento Urbano e Avaliação de Impactos, Lisboa, 16-19 jun, 2010.

Santos, M. R. R.; Ranieri, V. E. L. Critérios para análise do zoneamento ambiental como instrumento de planejamento e ordenamento territorial. *Ambiente & Sociedade*, 16(4), 43-62, 2013. doi: http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2013000400004

Santos, M. R. R.; Ranieri, V. E. L. Contributions to land use planning of rural areas. *In: Impact Assessment for Social and Economic Development* – Reviewed Papers, IAIA, 2014. Viña del Mar, 8-11 abr., 2014.

Santos, R. F. *Planejamento Ambiental*: teoria e prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.

Santos Junior, O. A.; Montandon, D. T. Síntese, desafios e recomendações. *In*: Santos Junior, O. A.; Montandon, D. T. (Orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade*: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. p. 27-56.

SEBRAE RJ. Manual de licenciamento ambiental: guia de procedimento passo a passo. Rio de Janeiro: GMA, 2004.

Tagliani, C. R. Zoneamento Ecológico-Econômico da zona sul do Estado do Rio Grande do Sul. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 38, 303-324, 2016.

Theobald, D. M.; Spies, T.; Kline, J.; Maxwell, B.; Hobbs, N. T.; Dale, V. H. Ecological support for rural land use planning. *Ecological Applications*, 15(6), 1906-1914, 2005. doi: 10.1890/03-5331

Van der Vlist, M. J. Land use planning in the Netherlands: finding a balance between rural development and protec-

tion of the environment. *Landscape and Urban Planning*, 41(2), 135-144, 1998. doi: https://doi.org/10.1016/S0169-2046(97)00068-6

Veiga, J. E. Territórios para um desenvolvimento sustentável. *Ciência e Cultura*, 58(1), 20-23, 2006.