



A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros

The Decentralization of Environmental Licensing as Perceived by Stakeholders in 84 Brazilian Municipalities

Thiago NASCIMENTO^{1*}, Alberto FONSECA¹

¹ Laboratório Interdisciplinar de Gestão Ambiental (LiGA), Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental (ProAmb), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Ouro Preto, MG, Brasil.

* E-mail de contato: tthiagorsn@gmail.com

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

RESUMO: O licenciamento ambiental está sendo cada vez mais descentralizado para o nível dos municípios brasileiros, especialmente após o incentivo da Lei Complementar 140/2011. Diversos estudos foram realizados sobre esse fenômeno, mas poucos compararam as experiências de municipalização no território nacional, especialmente sob diferentes óticas. Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que procurou entender a percepção que diferentes partes interessadas têm sobre a municipalização do licenciamento ambiental no território brasileiro. A pesquisa seguiu uma abordagem metodológica mista e sequencial. Os dados (quantitativos e qualitativos) foram coletados por meio de um questionário *on-line* e, posteriormente, analisados com o uso de estatísticas descritiva e inferencial. Foram obtidos 134 questionários válidos, que contemplaram 84 municípios de 20 estados do país. Os resultados corroboraram a existência de uma acentuada percepção de que os municípios brasileiros têm baixa capacidade institucional, o que fica espelhado, sobretudo, na falta de recursos humanos e financeiros nos órgãos ambientais municipais. Neste estudo, porém, foi identificado um acentuado contraste de percepção em relação à eficiência do licenciamento municipal entre aqueles que atuam dentro e fora dos órgãos ambientais municipais. De maneira geral, os resultados sugerem que a municipalização do licenciamento tem atribuído mais uma camada de responsabilidades aos municípios, que já se encontram fragilizados no contexto federativo brasileiro. A municipalização corre o risco de reproduzir os problemas já existentes no licenciamento estadual e federal no nível municipal. O artigo sugere estudos futuros.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; municipalização; política ambiental; avaliação de impacto; federalismo.

ABSTRACT: The decentralization of environmental licensing to the municipal level has been growing steadily in Brazil, especially after the incentives provided by Complementary Law 140/2011. This phenomenon is being investigated by numerous scholars, but few studies have addressed the differences in decentralization experiences across the Brazilian territory. This article presents the results of a study that aimed at understanding how

different stakeholders perceive the decentralization of environmental licensing in Brazil. The study adopted a mixed-method research approach. Data (quantitative and qualitative) was collected through an online survey and then analyzed through descriptive and inferential statistics. A total of 134 valid questionnaires representing 84 municipalities in 20 states were analyzed. Findings corroborate existence of a strong perception that the Brazilian municipalities have low institutional capacity, which shows mainly in the lack of human and financial resources at local environmental agencies. The study, however, identified a sharp contrast of perception related to the efficiency of the municipal licensing system between those who work inside and outside local governments. Overall, findings suggest that the decentralization of environmental licensing is adding another layer of responsibilities to local governments, whose management capacities are already jeopardized by historical problems of the Brazilian federalism. Therefore, decentralization might be simply spreading the already existing problems from the state and federal licensing processes to the municipal level. The article suggests future studies.

Keywords: environmental licensing; decentralization; environmental policy; impact assessment; federalism; Brazil.

1. Introdução

O licenciamento ambiental tornou-se nas últimas décadas um dos mais importantes instrumentos da política ambiental brasileira. Seu crescente uso, sobretudo quando vinculado à avaliação de impacto ambiental, tem contribuído para o aperfeiçoamento socioambiental de projetos, tornando-os menos impactantes e potencializando, em alguma medida, suas contribuições para a sustentabilidade das comunidades e ambientes impactados. Tais benefícios, todavia, vieram acompanhados de controvérsias. O setor industrial frequentemente critica a lentidão e a burocracia das análises de pedidos de licenças ambientais (CNI, 2007, 2013). Órgãos licenciadores reclamam de dificuldades estruturais, técnicas e financeiras para lidar com uma quantidade cada vez maior de processos (ABEMA, 2013). Especialistas questionam o volume e a quantidade dos estudos de impacto ambiental (MPF, 2004; Hofmann, 2015). O sistema também tem sido marcado por conflitos judiciais em grandes empreendimentos (Scabin *et al.*, 2014; Fainguelernt, 2016) e pela lacuna de aplicação de outros instrumentos da política ambiental, uma situação que acaba sobrecarregando

o licenciamento ambiental com expectativas de resolução de problemas que não lhe cabem (Bim, 2015; Ribeiro, 2015).

Diante deste cenário, resta incontestável a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de licenciamento ambiental. O desafio, porém, é alcançar um consenso sobre como promover esse aperfeiçoamento. Diversas propostas foram apresentadas nos últimos anos, mas desacompanhadas de avaliações robustas sobre suas potenciais consequências, sobretudo quando parcialmente implementadas (Fonseca *et al.*, 2017).

É importante frisar que a pressão para a melhoria do licenciamento não é exclusiva do Brasil. Em diversos países da América do Norte, Oceania e União Europeia estão sendo discutidas e implementadas propostas de aprimoramento do licenciamento ambiental e da avaliação de impacto (European Commission, 2009; Gibson, 2012; Middle *et al.*, 2013). O que parece ser peculiar ao Brasil é certa ênfase na necessidade de descentralizar o sistema.

Descentralização é um termo que geralmente refere-se ao processo de transferência de poder político, fiscal e administrativo para unidades sub-

nacionais de governo (Burki *et al.*, 1999). Embora a descentralização seja usada para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional, no Brasil o termo costuma ser entendido como sinônimo de municipalização, fruto do processo de redemocratização do país que significou “essencialmente o fortalecimento dos governos municipais” (Almeida, 2005, p. 36). Com a elevação do município à categoria de ente federativo na Constituição Federal de 1988, os governos locais passaram a compartilhar com a União e com os estados diversas atribuições, inclusive a proteção ambiental.

Dentre as medidas que têm sido propostas para o aprimoramento do licenciamento ambiental brasileiro está o estímulo à sua municipalização, tendo em vista as diretrizes da Lei Complementar nº 140 de 2011 (Brasil, 2011). Esta lei representou um importante marco regulatório na agenda ambiental do país por ter aprimorado a definição de competências entre os entes federativos nas ações de proteção ao meio ambiente, regulamentando o art. 23 da Constituição Federal. Antes da lei, era mais frequente a ocorrência de conflitos quando entes federativos, sobretudo municipais, julgavam-se competentes para realizar o licenciamento ambiental (Farias, 2015).

Historicamente, a grande maioria dos processos de licenciamento tem se concentrado no nível estadual da federação brasileira. Essa realidade, no entanto, vem mudando. Em 2015, aproximadamente 30% dos municípios brasileiros declararam emitir licença ambiental prévia, de instalação e/ou de operação (IBGE, 2016). A municipalização do licenciamento poderia levar a uma redução da carga de processos que têm se acumulado em diversos órgãos estaduais de meio ambiente, transferindo aos municípios o licenciamento de atividades de menor porte e potencial poluidor, trazendo, assim, benefi-

cios sinérgicos aos entes federados. Segundo estimativas da Confederação Nacional de Municípios (CNM), cerca de 70% dos pedidos que tramitavam na década passada nos órgãos estaduais poderiam ser licenciados pelos municípios, dos quais boa parte refere-se a empresas de pequeno porte e microempresas (CNM, 2009). A municipalização, de acordo com Barbosa *et al.* (2010), poderia contribuir para tornar o sistema mais ágil e deixar os órgãos estaduais concentrados em empreendimentos mais complexos, além de promover a gestão ambiental compartilhada entre os órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Todavia, os benefícios esperados com a municipalização devem ser ponderados. A federação brasileira é marcada por grande heterogeneidade e governos subnacionais possuem diferentes capacidades de desempenhar suas atribuições, em função das “enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes” (Souza, 2005, p. 112). Na ausência de financiamento para a gestão ambiental, municípios são altamente dependentes de cooperação intergovernamental para implementarem suas políticas ambientais (Neves, 2016), sem a qual podem acabar desempenhando suas funções de forma precária.

O fenômeno da municipalização está atraindo a atenção da comunidade científica brasileira, que já acumula uma quantidade razoável de estudos. Na recente dissertação de mestrado de Abreu (2016), foram compiladas 41 publicações que analisaram experiências de licenciamento ambiental municipal, das quais 15 foram publicadas entre os anos de 2000 e 2010, e as demais entre 2011 e 2015. A maior concentração de estudos após 2011 é, provavelmente, um reflexo da Lei Complementar 140/2011, que tem incentivado a municipalização.

Apesar de relativamente numerosos, esses estudos tendem a adotar procedimentos analíticos

similares: i) metodologicamente, tendem a se basear em estudos de caso de um município específico ou de poucos municípios de uma determinada região, e a coletar dados e informações por meio de entrevistas com representantes dos órgãos ambientais; ii) tendem a ser predominantemente descritivos, caracterizando o sistema de licenciamento dos municípios; iii) tendem a avaliar as barreiras enfrentadas pelos municípios que realizam ou pretendem realizar o licenciamento; e iv) costumam fazer recomendações genéricas para o fortalecimento dos órgãos locais. Do ponto de vista do meio de divulgação das pesquisas, a maioria ainda está restrita a dissertações, teses e anais de congressos, havendo poucas publicações em periódicos científicos de alto impacto. Ainda há muito para ser pesquisado em relação à municipalização do licenciamento ambiental. Por exemplo, até a redação deste artigo, a literatura ainda não contava com estudos panorâmicos comparativos sobre a municipalização do licenciamento que abrangessem diversas regiões e municípios do Brasil. Também restavam pouco exploradas as diferenças de percepção entre as partes interessadas no licenciamento municipal.

O objetivo deste estudo foi realizar um levantamento amplo e comparado de experiências de municipalização do licenciamento ambiental no território brasileiro por meio de pesquisa de opinião com gestores e analistas ambientais atuantes em municípios licenciadores. Mais especificamente, buscou-se identificar e comparar os principais desafios e avanços do licenciamento ambiental municipal na ótica de dois dos seus principais atores: gestores públicos locais e usuários do sistema. Os resultados desta pesquisa poderão subsidiar análises específicas sobre temas que sejam mais claramente prioritários. Tais resultados deverão interessar não apenas pesquisadores, mas também gestores, legisladores e analistas que trabalham com a temática

da descentralização da gestão ambiental no Brasil e/ou em outros países federativos.

2. Metodologia

Este estudo seguiu uma abordagem metodológica mista, empregando técnicas quantitativas e qualitativas (Creswell, 2014). A coleta de dados deu-se por meio do envio de questionários estruturados a uma amostra não probabilística – isto é, que não pretendia ter representatividade estatística e produzir resultados generalizáveis – de profissionais que lidam com o licenciamento ambiental no nível municipal. O questionário foi aplicado na plataforma SurveyMonkey e continha um total de 14 perguntas (nove fechadas e cinco abertas). O respondente foi orientado a responder o questionário baseando-se no município no qual teve experiência com licenciamento municipal. As perguntas buscaram caracterizar o perfil do município (existência de convênio com a administração estadual, existência de legislação municipal sobre o licenciamento, instrumentos de gestão ambiental existentes, modalidades de licenças emitidas, número de funcionários no setor responsável pelo licenciamento) e entender a percepção do respondente sobre os principais problemas e aspectos positivos do licenciamento naquele município. Cerca de três mil gestores e analistas ambientais dos setores público e privado receberam um *link* para acesso ao questionário, o qual também foi divulgado em grupos relacionados à temática do licenciamento ambiental na rede social LinkedIn, permitindo que outros profissionais potencialmente envolvidos com o tema pudessem contribuir para a pesquisa.

A coleta de dados ocorreu durante os três primeiros meses de 2016, após um teste piloto realizado em dezembro de 2015 com alguns pesquisadores

– que sugeriram ajustes nas questões e verificaram o tempo gasto para respondê-las. Em janeiro de 2016 também foi divulgado o endereço eletrônico do questionário no LinkedIn, estratégia que propiciou um aumento do número de respondentes.

As respostas das questões abertas foram analisadas por meio de análise de conteúdo (Krippendorff, 2004), identificando temas emergentes a partir do conteúdo das respostas fornecidas pelos respondentes. Cada resposta foi analisada individualmente a fim de identificar aspectos que pudessem ser agregados em categorias. Respostas como, por exemplo, “falta de corpo técnico”, “carência de profissionais” e “equipe técnica em número reduzido” foram agrupadas em uma mesma categoria, uma vez que remetem ao mesmo problema. Procedimento similar foi feito para outros temas, cabendo ressaltar que muitas respostas continham mais de um tema. As questões fechadas produziram dados nominais, isto é, dados gerados a partir da contagem do número de vezes que uma condição ou evento particular ocorre (Corder & Foreman, 2009). Suas respostas foram analisadas por meio de estatística descritiva e apresentadas na forma de gráficos de distribuição de frequências. Estatística inferencial foi utilizada para verificar se havia diferenças significativas de percepções de eficiência do licenciamento municipal entre dois grupos de respondentes: A) gestores e analistas de órgãos ambientais municipais; e B) consultores e empreendedores. Essa verificação foi feita por meio do teste Qui-Quadrado, que é indicado para verificar se duas ou mais variáveis contendo dados nominais são estatisticamente independentes (Lachenicht, 2004; Corder & Foreman, 2009). O teste, realizado no *software* IBM SPSS, foi orientado pelas seguintes hipóteses: a) Hipótese nula (H_0): A percepção de eficiência sobre o licenciamento ambiental municipal independe do grupo de respondentes; b) Hipótese alternativa (H_A):

Existe associação entre o grupo de respondentes e a percepção sobre a eficiência do licenciamento ambiental municipal.

Após o encerramento do *link* do questionário *on-line*, foram contabilizados 398 questionários parcial ou integralmente respondidos. Deste total, 126 respondentes afirmaram nunca ter trabalhado com licenciamento ambiental municipal e, portanto, não foram considerados aptos a participar da pesquisa. Dos 272 questionários restantes, em 101 houve resposta somente para a primeira pergunta, resultando 171 questionários para análise. Este montante passou por um processo de apuração para verificar a consistência das respostas, que resultou na eliminação de mais 37 questionários, que apresentavam indícios de preenchimento aleatório e/ou não intencional.

Por fim, foram alcançados 134 questionários válidos que contemplaram 84 municípios, havendo, portanto, municípios apontados por mais de um respondente. Para evitar múltiplas contagens durante a etapa de caracterização dos municípios, os casos repetidos foram analisados separadamente, levando-se em conta as respostas mais recorrentes para cada pergunta, além da experiência e do cargo ocupado pelos respondentes.

3. Resultados e discussões

Os 134 questionários refletem diversos contextos no território nacional, contemplando 84 municípios distribuídos em 20 estados das cinco regiões brasileiras. A Figura 1 mostra a distribuição do número de municípios contemplados na pesquisa, por estado e por região. A maior concentração de municípios do Sudeste é explicada pelo fato de que a base de contatos utilizada nesta pesquisa era composta, sobretudo, por profissionais que atuam nesta região.

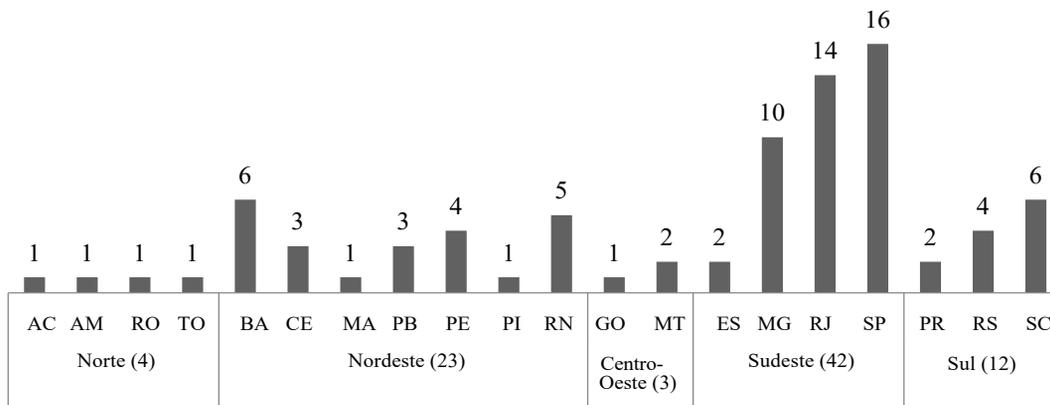


FIGURA 1 – Distribuição do número de municípios contemplados na pesquisa, por estado e por região.
 FONTE: Elaborada pelos autores.

A seguir, os resultados obtidos são descritos e analisados ao longo de quatro blocos: i) perfil dos respondentes da pesquisa; ii) caracterização dos municípios contemplados na pesquisa; iii) diferenças de percepção sobre o licenciamento ambiental municipal entre grupos de respondentes; e iv) principais problemas e aspectos positivos do licenciamento ambiental municipal que emergiram das questões abertas.

3.1. Perfil dos respondentes da pesquisa

A pesquisa contemplou diversos atores envolvidos com licenciamento ambiental no âmbito municipal. A Figura 2 sintetiza o perfil dos respondentes de acordo com a natureza jurídica da instituição em que trabalharam com licenciamento municipal. Entre os 134 respondentes válidos, participaram gestores e analistas de órgãos municipais

de meio ambiente, consultores ambientais e funcionários do setor ambiental de empresas privadas. Estes participantes tiveram a maior expressividade na pesquisa e contemplaram, inclusive, cargos de liderança em suas instituições, como secretários de meio ambiente e diretores e gerentes de empresas de consultoria.

Os respondentes também foram caracterizados quanto ao seu tempo de atuação no licenciamento ambiental de âmbito municipal. Esta informação, além de ter sido útil para indicar o nível de experiência dos participantes, mostrou-se condizente com o tempo decorrido desde que o fenômeno da municipalização começou a se intensificar no cenário nacional, a partir da publicação da Lei Complementar nº 140 em 2011. Conforme indicado na Figura 3, a maior parte dos respondentes trabalha ou trabalhou com licenciamento no âmbito municipal por pelo menos três anos e por até sete anos.

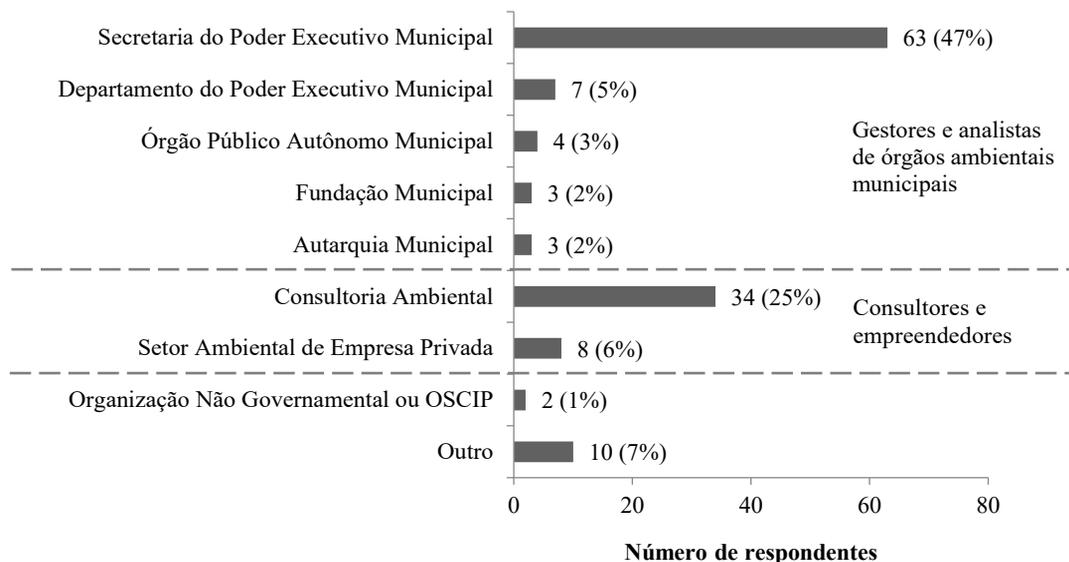


FIGURA 2 – Natureza jurídica das instituições onde os respondentes trabalharam com licenciamento ambiental municipal.
 FONTE: Elaborada pelos autores.

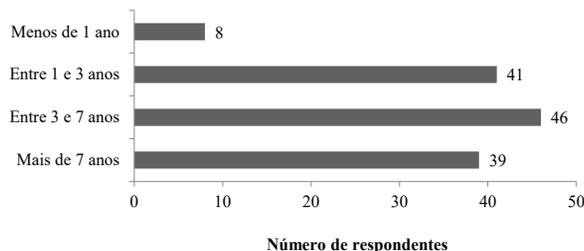


FIGURA 3 – Experiência dos respondentes com o licenciamento ambiental de âmbito municipal.
 FONTE: Elaborada pelos autores.

3.2. Caracterização dos municípios contemplados na pesquisa

A habilitação dos municípios para realizar o licenciamento ambiental tem sido operacionalizada, sobretudo, na forma de convênios ou termos de habilitação. Neste procedimento, o município interessado em assumir o licenciamento de atividades com impacto local deve atender a uma série

de requisitos que atestem sua capacidade, tais como possuir órgão ambiental capacitado e conselho municipal de meio ambiente (MMA, 2016). Dos 84 municípios contemplados na pesquisa, 70 possuem um convênio formal com a administração estadual para realizar o licenciamento, 11 não contam com este instrumento e em três municípios os respondentes não souberam informar.

Enquanto entes federativos autônomos, os municípios possuem competência para licenciar sem necessariamente se submeterem às exigências do estado (CNM, 2012; Farias, 2015), desde que as atividades não sejam passíveis de licenciamento por outro ente federado. Porém, os órgãos estaduais de meio ambiente têm exigido requisitos para a habilitação dos municípios que desejam assumir o licenciamento, buscando assegurar a existência de uma capacidade minimamente satisfatória nos órgãos locais. Conforme lembram Burki *et al.* (1999), em um sistema de governo descentralizado, além

da importância de se demarcar claramente as responsabilidades de cada nível de governo, é preciso garantir a capacidade para cumprir suas funções, o que significa que não basta existir uma atribuição legal de responsabilidades, mas também os recursos para executá-las.

Diversos outros instrumentos de gestão e planejamento ambiental podem ser utilizados pelo poder público na implementação de uma política ambiental, inclusive de forma articulada com o licenciamento, de modo a dar suporte aos processos decisórios. Esta pesquisa questionou aos participantes quais os instrumentos existentes nos municípios onde trabalharam com licenciamento ambiental. Os resultados são mostrados na Figura 4.

A existência de conselho de meio ambiente nos municípios pode estar relacionada à existência de convênio, uma vez que tal conselho é um requisito comumente exigido pelos estados para que os municípios exerçam o licenciamento, conforme identificado em levantamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2016). Contudo, não é possível concluir que necessariamente há uma relação entre o convênio e os instrumentos, visto que estes podem existir como fruto de outras demandas de planejamento e gestão ambiental no município. Os dados da Figura 4 estão razoavelmente alinhados com os dados mais recentes sobre conselhos e fundos municipais de meio ambiente divulgados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais

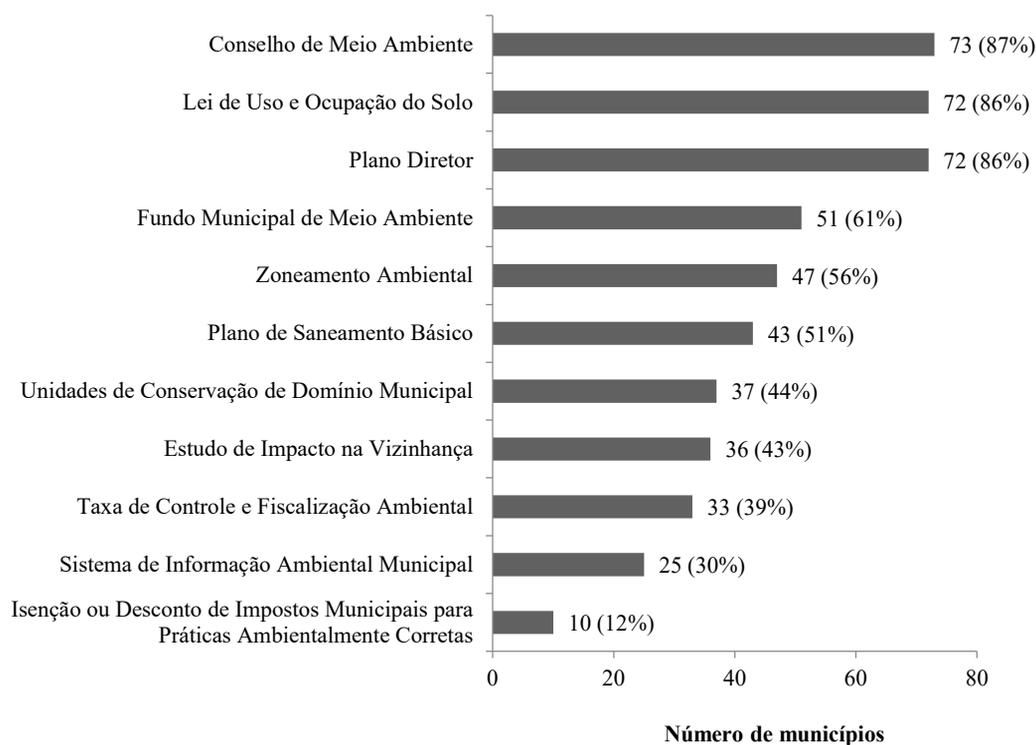


FIGURA 4 – Instrumentos de gestão e planejamento ambiental, existentes nos municípios apontados na pesquisa.
FONTE: Elaborada pelos autores.

(MUNIC) de 2014, com informações referentes ao ano de 2013. Nesta edição da pesquisa, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou que 67,9% dos municípios brasileiros possuíam um conselho de meio ambiente instituído, dos quais 75,9% encontravam-se ativos, e que 42,8% dos municípios do Brasil dispunham de um fundo ambiental, com maior expressividade nas regiões Sul e Centro-Oeste (IBGE, 2014).

Um total de 71 municípios contemplados na pesquisa, ou 85% do total, possui legislação e normas específicas sobre licenciamento ambiental. Em relação ao universo de municípios brasileiros, o IBGE constatou que, em 2013, 65% possuíam legislação ambiental (IBGE, 2014). Embora nesta edição a MUNIC tenha verificado somente a existência de legislação ambiental em termos genéricos, e não uma legislação específica sobre licenciamento, o relatório destaca que, com a melhor delimitação de competências trazida pela Lei Complementar nº 140/2011, “há um maior estímulo para o município atuar na área de licenciamento e de ter esse tema inserido na sua legislação ambiental” (p. 55).

Os participantes da pesquisa foram questionados sobre o número de pessoas que compõem a

equipe técnica responsável pelo licenciamento no órgão ambiental do município. A Figura 5 revela que, entre os municípios contemplados na pesquisa, predominam aqueles que contam com menos de cinco pessoas diretamente envolvidas com licenciamento no órgão de meio ambiente, enquanto uma minoria conta com mais de 20 pessoas.

Os resultados podem sugerir que existe um baixo número de profissionais diretamente envolvidos com licenciamento no órgão ambiental dos municípios. A falta de recursos humanos nos órgãos municipais de meio ambiente tem sido, de fato, uma queixa recorrente nas pesquisas sobre a municipalização do licenciamento e que foi fortemente corroborada neste estudo, conforme será descrito adiante. No entanto, o número de funcionários, se analisado de maneira isolada, não permite fazer inferências sobre a real capacidade do município para análise dos processos de licenciamento, o que também depende de fatores como a capacitação técnica dos analistas e o volume de atividades desenvolvidas em seu território que tenham sido recepcionadas pelo licenciamento municipal.

Ainda no contexto de caracterização dos municípios envolvidos na pesquisa, os responden-

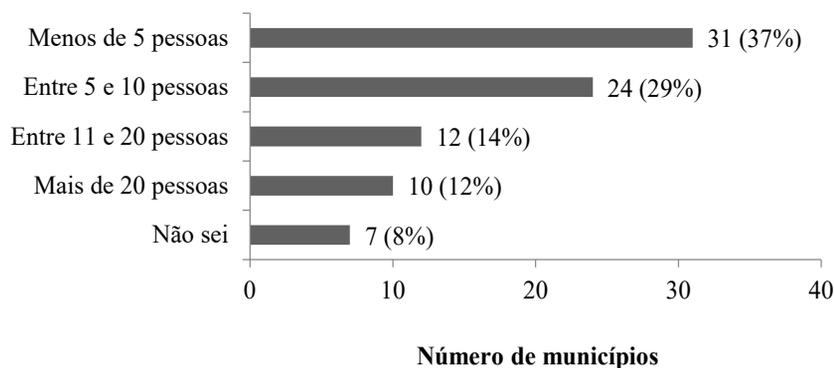


FIGURA 5 – Tamanho da equipe responsável pelo licenciamento no órgão ambiental dos municípios.
FONTE: Elaborada pelos autores.

tes puderam indicar, dentre uma série de opções, quais modalidades de licenças e autorizações eram emitidas nos municípios onde trabalharam com licenciamento ambiental municipal. Conforme indicado na Figura 6, o modelo de licenciamento trifásico, usualmente praticado nas esferas federal e estadual, tem, em alguma medida, se reproduzido no licenciamento de âmbito municipal. A pesquisa mais recente do IBGE com informações sobre os municípios brasileiros mostrou que, em 2015, 30,4% dos municípios do país estavam emitindo

licenças prévia, de instalação e/ou de operação (IBGE, 2016).

Contudo, a reprodução do modelo trifásico de licenciamento na esfera local pode representar uma prática desproporcional. O licenciamento de âmbito municipal é voltado, em geral, para atividades de pequeno porte e com impactos ambientais mais restritos. Atividades com estas características podem ser licenciadas por meio de processos mais simplificados de licenciamento, que dispensam a avaliação de impacto ambiental como subsídio para

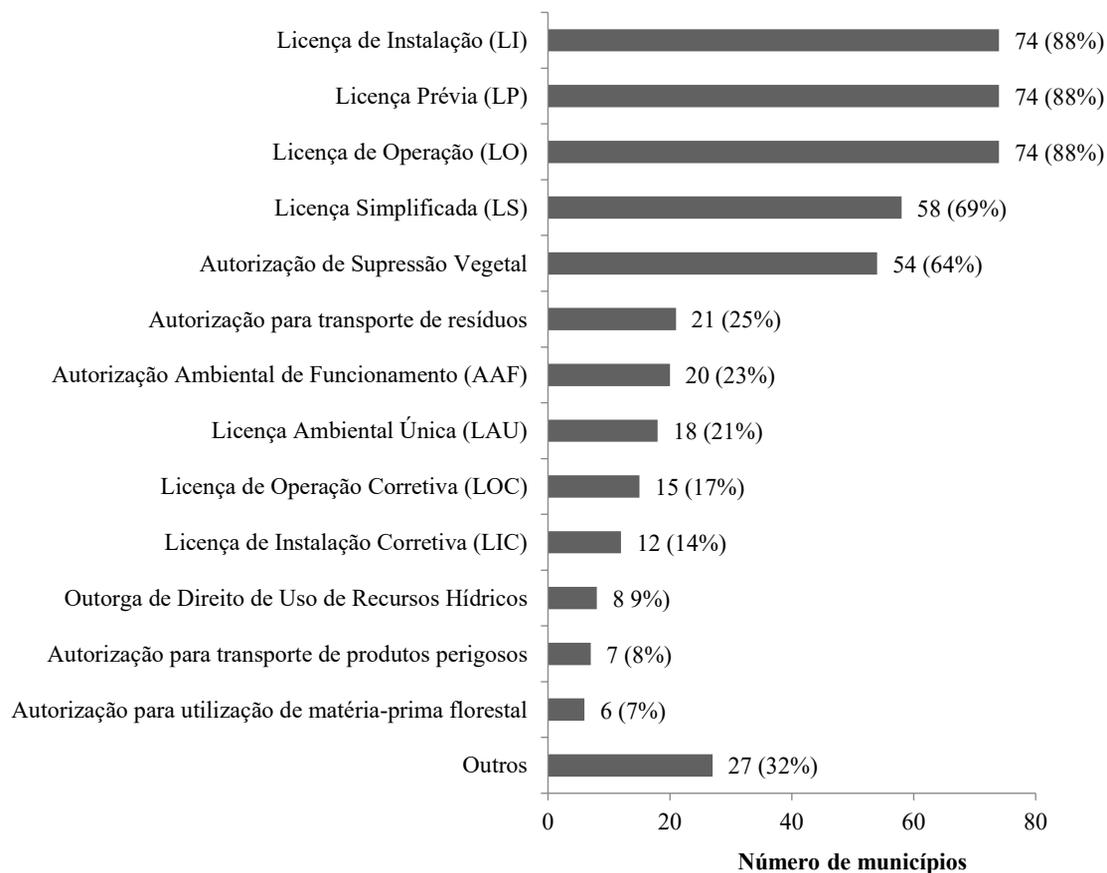


FIGURA 6 – Modalidades de licenças e autorizações ambientais emitidas pelos municípios apontados na pesquisa.
 FONTE: Elaborada pelos autores.

o processo decisório, o que geralmente não ocorre no modelo trifásico (Fonseca & Rodrigues, 2017). A avaliação de impacto ambiental, frequentemente vinculada a processos de licenciamento de três fases (Oliveira *et al.*, 2016), deveria estar mais relacionada a atividades capazes de causar impactos ambientais significativos (Sánchez, 2013). Portanto, se os órgãos municipais estão reproduzindo a mesma lógica do licenciamento federal e estadual, emitindo licença prévia, de instalação e de operação, poderiam estar adotando um grau desproporcionalmente alto de precaução no licenciamento municipal. Tal afirmação precisaria ser confirmada em estudos futuros, afinal, os resultados também realçaram um índice expressivo de administrações municipais que emitem Licença Simplificada (LS). Podem ser destacadas, ainda, as modalidades Autorização Ambiental de Funcionamento (um modelo autodeclaratório do Estado de Minas Gerais) e Licença Ambiental Única (LAU), que, apesar da nomenclatura distinta e menor frequência em relação à LS, também envolvem procedimentos mais simplificados de licenciamento.

3.3. Diferenças de percepção sobre o licenciamento ambiental municipal entre grupos de respondentes

O interesse em entender a percepção de diferentes partes interessadas sobre o licenciamento ambiental municipal constituiu um dos objetivos centrais deste levantamento. Alguns estudos internacionais já mostraram que a forma como a avaliação de impacto é percebida varia entre os diferentes grupos de profissionais que a praticam, especialmente a equipe técnica das agências ambientais e os consultores responsáveis pela elaboração de estudos ambientais (Morrison-Saunders & Bailey, 2009; Morgan *et al.*, 2012). O fenômeno da munic

palização do licenciamento é ainda incipiente e tem sido academicamente explorado, sobretudo, a partir da perspectiva de técnicos e analistas de órgãos municipais de meio ambiente em estudos de casos de municípios licenciadores. Para complementar esta abordagem, o presente estudo também sondou a opinião de profissionais que atuam em empresas de consultoria e no setor ambiental de empresas privadas. Assim, para a análise dos dados de percepção sobre a eficiência do licenciamento municipal, os respondentes foram divididos em dois grupos (ver Figura 2): A) gestores e analistas que atuam dentro dos órgãos ambientais municipais; e B) consultores e empreendedores. Somados, estes dois grupos representam mais de 90% dos participantes da pesquisa. Os demais respondentes (12 no total) contemplam diversos atores, incluindo membros de colegiados, representantes de organizações não governamentais e outros profissionais. Este último grupo, em função de sua baixa representatividade no montante total de respostas, não foi utilizado nas análises comparativas a seguir.

Os participantes da pesquisa foram questionados sobre o quão eficiente consideram o licenciamento ambiental realizado no município. Evidentemente, o entendimento sobre o que é um licenciamento ambiental “eficiente” pode gerar controvérsias, havendo diferentes julgamentos de acordo com a perspectiva que se analisa a questão. Porém, este estudo optou por não esclarecer aos participantes um significado estrito para o termo “eficiente”. A intenção com esta estratégia foi tentar captar e comparar posicionamentos mais positivos ou negativos sobre o licenciamento municipal que eventualmente emergissem dos diferentes grupos participantes da pesquisa. Assim, conforme mostra a Figura 7, os dois principais grupos de respondentes demonstram percepções distintas sobre a eficiência do licenciamento municipal.

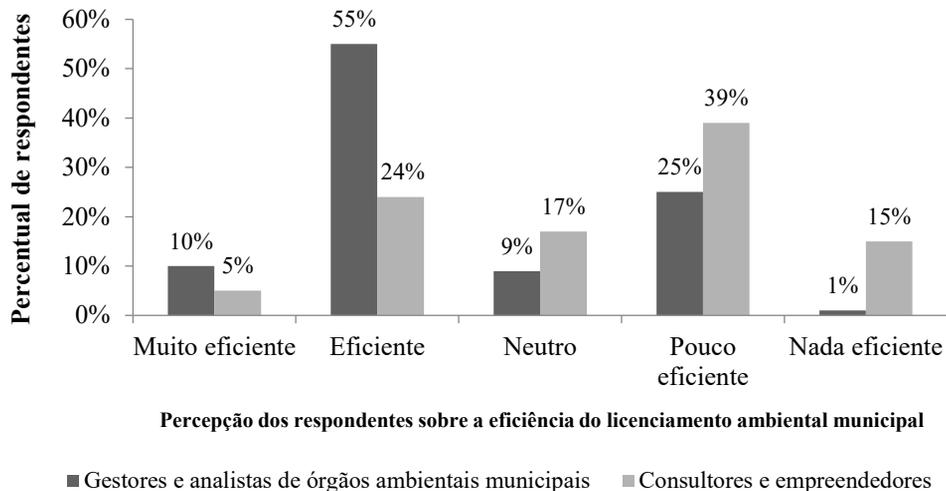


FIGURA 7 – Opinião dos respondentes sobre a eficiência do licenciamento ambiental municipal.
 FONTE: Elaborada pelos autores.

Estes números sugerem que aqueles que atuam dentro dos órgãos ambientais municipais têm uma percepção mais positiva sobre o licenciamento ambiental municipal, enquanto consultores e empreendedores externos posicionam-se de forma mais negativa. Entretanto, não era possível concluir se havia uma diferença estatisticamente significativa de percepção entre os dois grupos. O teste estatístico Qui-Quadrado (χ^2) foi utilizado para verificar se havia associação entre as duas variáveis nominais analisadas (grupo de respondentes e percepção sobre a eficiência do licenciamento municipal), baseando-se nas hipóteses construídas na seção de metodologia.

Durante a execução das análises no *software* IBM SPSS, foi identificado que uma das premissas para realização do teste estava sendo violada – na tabela de distribuição de frequências esperadas, 40% das células apresentaram valores menores que cinco. A literatura aponta que o maior percentual admitido para estes casos no teste Qui-Quadrado

é de 20% e, caso esta fração seja excedida, uma possível solução é unir duas categorias semelhantes e somar suas frequências (Lachenicht, 2004; Corder & Foreman, 2009). Deste modo, foi necessário unir as respostas “muito eficiente” e “eficiente” e as respostas “pouco eficiente” e “nada eficiente” a fim de atender aos requisitos para a realização do teste. O número de graus de liberdade (gl) foi calculado pela fórmula $gl = (n^\circ \text{ de linhas} - 1) * (n^\circ \text{ de colunas} - 1)$. A tabela possuía duas linhas (uma para cada grupo de respondentes) e três colunas (uma para a junção das respostas “muito eficiente” e “eficiente”, uma para a junção das respostas “pouco eficiente” e “nada eficiente” e outra para as respostas “neutro”), resultando, portanto, em dois graus de liberdade. O teste foi executado e retornou o valor de 13,897 para a estatística Qui-Quadrado ($\chi^2_{\text{calc.}} = 13,897$), excedendo o valor crítico tabelado ($\chi^2_{\text{crit.}} = 5,99$), a um nível de significância de 5% ($\alpha = 0,05$). Portanto, concluiu-se que existe uma associação estatisticamente significativa entre as variáveis analisadas e

a hipótese nula (de que a percepção de eficiência sobre o licenciamento ambiental municipal independente do grupo de respondentes) foi rejeitada. Embora pesquisas qualitativas possam trazer explicações mais aprofundadas para a diferença de posicionamento entre os dois grupos, os resultados da análise de conteúdo das questões abertas, relatados a seguir, reforçam o contraste de percepção aqui identificado.

3.4. Principais problemas e aspectos positivos do licenciamento ambiental municipal que emergiram das questões abertas

As respostas das questões abertas do questionário revelaram uma rica diversidade de opiniões, permitindo conhecer e explorar a experiência de trabalho dos respondentes com o licenciamento ambiental no nível local. A Tabela 1 sintetiza as transcrições de respostas fornecidas pelos participantes da pesquisa. Em relação aos problemas do licenciamento nos municípios, foram identificadas questões técnicas, administrativas e políticas. O principal problema apontado pelos participantes refere-se à falta de pessoal na equipe técnica do órgão ambiental municipal, mencionado por cerca de 40% dos respondentes de cada grupo. A falta de capacitação e treinamento da equipe foi outro problema recorrente nos relatos dos profissionais que responderam à pesquisa, sendo mencionada por aproximadamente 30% de cada grupo.

Na opinião dos participantes, os órgãos ambientais dos municípios também carecem de recursos materiais e operacionais para executar suas ações, tais como equipamentos, veículos e sistemas informatizados. Porém, tal problema não foi apontado na mesma proporção entre os dois grupos, figurando em 26% das respostas de gestores e analistas de órgãos ambientais municipais e em

14% das respostas dos consultores e empreendedores. A diferença de percepção observada pode ser explicada pelo fato de que profissionais do primeiro grupo tendem a ter mais conhecimento sobre os recursos disponíveis nos órgãos ambientais do que aqueles do segundo grupo, levando-os a perceber o problema de forma mais pronunciada.

A fragilidade institucional dos órgãos municipais de meio ambiente, expressa em diversas respostas obtidas no questionário, tem sido constantemente apontada em estudos de caso de municípios que realizam ou pretendem realizar o licenciamento. Marconi *et al.* (2012) identificaram uma série de limitações na administração municipal de Londrina (Paraná) que a impediam de assumir o licenciamento ambiental, sobretudo a falta de corpo técnico e de recursos financeiros, situação também encontrada por Chiesa (2009) em municípios do Espírito Santo.

Cetrulo *et al.* (2013) investigaram o município de Cacoal (Rondônia), onde a possibilidade de assumir o licenciamento de atividades de baixo impacto esbarrava em grandes lacunas operacionais e estruturais existentes no município. Guilherme & Henkes (2013) analisaram o município de Itaguaí (Rio de Janeiro), que já realizava o licenciamento, mas demonstrava muitas necessidades de melhoria nas estruturas material, técnica, legal e procedimental. Machado & Krieger (2014) analisaram as condições de municípios licenciadores no Estado do Rio Grande do Sul e verificaram que muitos deles assumiram o licenciamento sem estarem devidamente estruturados. Abreu (2016) identificou a falta de recursos humanos e materiais como as principais dificuldades vivenciadas pelos órgãos ambientais dos municípios contemplados em sua pesquisa, especialmente os pertencentes ao Estado do Piauí.

Os dois grupos manifestaram críticas quanto às interferências de interesses econômicos e políti-

TABELA 1 – Síntese das principais respostas qualitativas fornecidas pelos respondentes da pesquisa

Principais temas opinados	
Problemas do licenciamento ambiental municipal	<ul style="list-style-type: none"> ● Equipe técnica reduzida e pouco capacitada ● Falta de infraestrutura ou infraestrutura inadequada ● Interferências de políticos e empreendedores nos processos de licenciamento ■ Baixos salários do órgão ambiental municipal ■ Falta de acompanhamento de condicionantes ambientais ◆ Demora e excesso de burocracia na análise dos processos ◆ Falta de padronização nos processos
Aspectos positivos do licenciamento ambiental municipal	<ul style="list-style-type: none"> ● Agilidade na análise dos processos ● Conhecimento da realidade local ● Proximidade entre poder público, comunidade e empreendimentos ● Empenho e comprometimento da equipe técnica ■ Geração de receita para a administração municipal ◆ Não existem aspectos positivos no licenciamento municipal
Recomendações para as prefeituras que pretendem implantar o licenciamento	<ul style="list-style-type: none"> ● Formar a equipe técnica com profissionais concursados, de formações multidisciplinares e em número compatível com a demanda de processos ● Fornecer treinamento e capacitação à equipe técnica do órgão ambiental ● Criar e revisar leis para disciplinar o sistema de licenciamento do município ● Fornecer infraestrutura para o órgão ambiental (e.g. equipamentos, veículos, sistema informatizado) ■ Dar autonomia ao conselho municipal de meio ambiente ■ Implantar e garantir recursos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente ■ Assumir o licenciamento de forma gradativa, começando por atividades mais simples

(●) temas opinados pelos dois grupos; (■) temas opinados somente por gestores e analistas de órgãos municipais; (◆) temas opinados somente por consultores e empreendedores.

FONTE: Elaborada pelos autores.

cos nos processos de licenciamento. Tal problema foi apontado por 18% e 24% dos respondentes do primeiro e do segundo grupos, respectivamente. A possibilidade de que governos municipais sejam cooptados por elites locais é frequentemente lembrada como um dos riscos do processo de descentralização. Azevedo *et al.* (2007) frisam que “a realidade da descentralização é distante da maioria dos municípios brasileiros, sobretudo em estados onde a preocupação ambiental ainda é vista por muitos políticos locais como entrave ao desenvolvimento econômico” (p. 46). Melo (1996), há mais de duas décadas, já apontava a “porosidade do governo local em relação a elites locais e provin-

ciais, acarretando maior corrupção e clientelismo” (p. 14) como uma das limitações empiricamente percebidas em experiências de descentralização. Baseando-se em evidências providas de diversos países do mundo, Fan *et al.* (2009) concluíram que práticas de corrupção são mais frequentes em nações com maior número de camadas de governo ou administração. Oosterveer & Van Vliet (2010) constataram que interesses políticos podem prevalecer sobre interesses ambientais quando governos locais entendem que certas medidas de proteção ambiental podem desagradar seus eleitores e colocar em risco sua reeleição.

Curiosamente, consultores e empreendedores foram os únicos a reclamar da demora na análise (17%) e do excesso de burocracia (12%) nos processos de licenciamento nos municípios, não havendo nenhuma resposta dessa natureza entre os questionários respondidos pelos profissionais ligados aos órgãos ambientais municipais. Estas observações parecem corroborar os resultados do teste Qui-Quadrado em relação ao posicionamento negativo de consultores e empreendedores. Queixas como morosidade e burocracia também são recorrentes nos outros âmbitos do licenciamento (CNI, 2007; 2013; Hofmann, 2015). O recente estudo de Fonseca & Rodrigues (2017) sobre a percepção do empreendedor industrial sobre o licenciamento ambiental em Minas Gerais também ilustra este cenário.

Os respondentes também foram solicitados a dar sua opinião sobre quais os principais aspectos positivos do licenciamento ambiental municipal. As respostas evidenciaram divergências entre os dois grupos. Uma exceção refere-se à agilidade na análise dos processos de licenciamento, aspecto mencionado por 30% dos gestores e analistas de órgãos ambientais municipais e por 33% dos consultores e empreendedores. Portanto, embora 17% dos consultores e empreendedores tenham manifestado insatisfação com a demora na análise dos processos, uma parcela maior deste grupo considera a agilidade como um aspecto positivo do licenciamento municipal.

De acordo com 18% dos respondentes do primeiro grupo, a qualificação da equipe técnica dos órgãos municipais é um aspecto positivo do licenciamento municipal, opinião expressa por apenas 5% dos respondentes do segundo grupo. Situação similar foi observada em respostas que mencionaram o empenho e o comprometimento da equipe como um aspecto positivo, figurando

em 8% e 2% dos respondentes do primeiro e do segundo grupos, respectivamente. Os números, embora pouco expressivos, reforçam o contraste de percepção identificado neste levantamento. Tal contraste também ficou evidenciado no fato de que 20% dos consultores e empreendedores foram taxativos ao afirmar que não identificam nenhum aspecto positivo no licenciamento realizado pelos municípios, enquanto nenhuma resposta dessa natureza foi identificada no grupo de gestores e analistas de órgãos ambientais municipais.

A última pergunta do questionário solicitava aos respondentes que fizessem recomendações para as administrações municipais que pretendem assumir o licenciamento ambiental. Recomendações relacionadas à estruturação do corpo técnico do órgão ambiental foram as mais recorrentes, figurando em 51% das respostas dos gestores e analistas de órgãos ambientais municipais e em 43% das respostas dos consultores e empreendedores. Os dois grupos concordam quanto à necessidade de formar uma equipe técnica composta por profissionais com formações multidisciplinares e em número compatível com as demandas de licenciamento e fiscalização ambiental.

Para 16% dos respondentes do primeiro grupo e 7% do segundo seria importante a realização de concursos públicos para contratação de profissionais para os órgãos ambientais. Neste cenário, Leme (2010) destacou que, “apesar dos esforços de alguns municípios na realização de concurso e contratação de servidores, um percentual significativo mantém uma relação trabalhista precária, não condizente com os desafios postos para políticas públicas ambientais” (p. 40). Ávila & Malheiros (2012) reiteram essa afirmação salientando que, “na maior parte dos Municípios, os funcionários sem vínculo são, em média, mais numerosos que os com vínculo empregatício”, e que “muitos cargos

de confiança são preenchidos com técnicos que ficam durante apenas uma administração, criando-se uma alta rotatividade de funcionários” (p. 41). Em uma investigação empírica, o estudo de Morrison-Saunders & Bailey (2009) revelou uma grande preocupação de consultores e analistas ambientais quanto à rotatividade de funcionários na agência ambiental australiana, que vinha constantemente perdendo profissionais para a indústria e contando com poucos profissionais experientes em seu corpo técnico. Ou seja, as fragilidades de recursos humanos nos órgãos ambientais, que foram identificadas aqui no nível municipal, também estão presentes em outros países.

4. Considerações finais

O objetivo deste estudo foi realizar um levantamento amplo e comparado de experiências de municipalização do licenciamento ambiental no território brasileiro por meio de pesquisa de opinião com gestores e analistas ambientais atuantes em municípios licenciadores. Buscou-se, mais especificamente, identificar e comparar os principais desafios e avanços do licenciamento ambiental municipal na ótica de dois dos seus principais atores.

A pesquisa obteve 134 questionários válidos que contemplaram 84 municípios brasileiros, dos quais: 83% possuem convênio com a administração estadual para realizar licenciamento; 87% possuem conselho municipal de meio ambiente; 65% possuem legislação municipal sobre licenciamento; 88% praticam o modelo trifásico de licenciamento; e mais de 60% emitem algum modelo simplificado de licença ambiental. O teste Qui-Quadrado identificou uma diferença estatisticamente significativa de percepção entre gestores de órgãos ambientais municipais e consultores e empreendedores, diferença

que foi corroborada nas respostas qualitativas do questionário. O levantamento alinhou-se a estudos prévios e permitiu concluir que a fragilidade institucional dos municípios ainda é o principal gargalo da municipalização do licenciamento, refletida na escassez de recursos humanos, financeiros e materiais dos órgãos licenciadores municipais.

A análise das opiniões dos respondentes sobre o licenciamento ambiental municipal realçou preocupações específicas de cada grupo de partes interessadas. Enquanto aqueles que atuam dentro dos órgãos ambientais municipais estão mais preocupados com a estruturação técnica e material dessas instituições, consultores e empreendedores estão mais preocupados com questões de agilidade, burocracia e padronização de procedimentos.

Parece difícil discordar sobre a necessidade de fortalecer a capacidade institucional dos entes locais para executar o licenciamento. No entanto, é essencial destacar que as fragilidades aqui identificadas não estão restritas somente à área ambiental. Os municípios têm sido frequentemente apontados como o ente federativo mais prejudicado na federação brasileira (Santos, 2011; Soares, 2011; Senado Federal, 2015). O processo de descentralização política iniciado com a Constituição Federal de 1988 transferiu aos entes locais uma série de atribuições que não foram acompanhadas de igual modo pela transferência de recursos financeiros (Bremaeker, 2006; Caetano, 2012; CNM, 2015; Senado Federal, 2015), discrepância que colocou os governos locais em situação desfavorável, com dificuldade para executar suas competências. O cenário é ainda mais crítico nos municípios de menor porte populacional, que representam 70% dos municípios brasileiros e dependem majoritariamente de transferências inter-governamentais (Clementino, 2000; Santos, 2011).

A Confederação Nacional de Municípios destaca que, desde a Constituição de 1988, prati-

camente nenhuma fonte de recurso significativa e exclusiva para a gestão ambiental foi destinada aos municípios, forçando-os a se adequar ao máximo aos critérios estabelecidos por cada Estado. Tais critérios frequentemente são difíceis de serem alcançados e, sem apoio técnico e financeiro, os municípios acabam custeando, com dificuldade, uma gestão ambiental simplória (CNM, 2016).

Portanto, o precário quadro institucional do licenciamento municipal é compreensível na realidade brasileira. A descentralização do licenciamento ambiental aporta nos municípios mais uma responsabilidade que se mistura a atribuições de políticas básicas, como saúde e educação, que, mesmo dispondo de recursos assegurados constitucionalmente, encontram dificuldades de implementação. Nesse contexto, de pouco adiantará discutir o fortaleci-

mento dos órgãos locais de meio ambiente sem antes pensar em soluções políticas, fiscais e institucionais para as assimetrias de poder orçamentário entre os entes da federação. Sugere-se, portanto, que estudos futuros avancem para a investigação de soluções para a municipalização do licenciamento em contexto de severas restrições orçamentárias.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pelo apoio financeiro concedido, por meio do Projeto APQ-01640-14, para as pesquisas que resultaram neste artigo. Os autores também agradecem aos entrevistados e a todas instituições que, de alguma forma, auxiliaram na coleta de dados.

Referências

ABEMA. *Novas propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil*. Brasília: Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente, 2013.

Abreu, E. L. *Municipalização do licenciamento ambiental: análise comparada de experiências nos Estados de Minas Gerais e Piauí*. Ouro Preto, Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - UFOP, 2016.

Almeida, M. H. T. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, 24, 29-40, 2005. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>

Ávila, R. D.; Malheiros, T. F. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. *Saúde e Sociedade*, 21(SUPPL.3), 33-47, 2012. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902012000700004>

Azevedo, A.; Pasquis, R.; Bursztyn, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. *Revista do Serviço Público*, 58(1), 37-55, 2007. doi: <https://doi.org/10.21874/rsp.v58i1>

Barbosa, G. L. Corrêa, R. G.; Perez, I. C.; Johnsson, R. M. F.; Pereira, L. F. M.; Bustamante, M. N. *Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Estadual do Ambiente, 2010.

Bim, E. F. *Licenciamento Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

Brasil. *Lei Complementar nº 140, de 8 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; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília: DOU de 09/12/2011.

Bremaeker, F. Pacto Federativo: um futuro para os municípios. *Série Estudos Especiais*, 53. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2006.

- Burki, S. J.; Perry, G.; Dillinger, W. *Beyond the center: decentralizing the state*. Washington: The World Bank, 1999.
- Caetano, S. J. Uma breve análise do federalismo no Brasil. *Diálogo*, 21, 29-46, 2012. doi: <http://dx.doi.org/10.18316/351>
- Cetrulo, T. B.; Molina, N. S.; Lima, M. F. A.; Matos, L. F. Análise da Municipalização do Licenciamento Ambiental em Rondônia. In: *Anais do IX Congresso Nacional de Excelência em Gestão*. Niterói, 2013.
- Chiesa, M. A. S. Gestão ambiental: entraves e perspectivas para a municipalização no Estado do Espírito Santo. In: *Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília, 2009.
- Clementino, M. L. M. Finanças públicas no nível local de governo. *Cadernos Metrópole*, 4, 159-182, 2000. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/9306>
- CNI. Empresas enfrentam dificuldades no licenciamento ambiental. *Sondagem Especial da Confederação Nacional da Indústria*, 5(2), 1-8, 2007.
- CNI. *Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2013.
- CNM. *Diagnóstico da Municipalização do Meio Ambiente no Brasil*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2009.
- CNM. *Meio Ambiente e Saneamento: Obrigações urgentes da gestão local*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2012.
- CNM. *Mais FPM: Mobilizações sem trégua ampliam a mais importante fonte de receita dos Municípios*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2015.
- CNM. *Meio Ambiente e Saneamento: Orientações e obrigações municipais*. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2016.
- Corder, G. W.; Foreman, D. I. *Nonparametric Statistics for Non-Statisticians: A step-by-step approach*. 1. ed. New Jersey: Wiley, 2009.
- Creswell, J. W. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.
- European Commission. *Study concerning the report on the application and effectiveness of the EIA Directive - Final report*. Kongens Lyngby: Commission of the European Communities, 2009.
- Fainguelernt, M. B. A trajetória histórica do processo de licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. *Ambiente e Sociedade*, 19(2), 247-266, 2016. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422ASOC0259R1V1922016>
- Fan, C. S.; Lin, C.; Treisman, D. Political decentralization and corruption: Evidence from around the world. *Journal of Public Economics*, 93, 14-34, 2009.
- Farias, T. *Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.
- Fonseca, A. A Avaliação de Impacto Ambiental e o seu vínculo com o Licenciamento Ambiental. In: Ribeiro, J. C. J. (Org.). *Licenciamento Ambiental: herói, vilão ou vítima?* Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.
- Fonseca, A.; Rodrigues, S. The attractive concept of simplicity in environmental impact assessment: perceptions of outcomes in southeastern Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, 67, 101-108, 2017. doi: 10.1016/j.eiar.2017.09.001
- Fonseca, A.; Sánchez, L. E.; Ribeiro, J. C. J. Reforming EIA systems: A critical review of proposals in Brazil. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 90-97, 2017. doi: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.10.002>
- Gibson, R. B. In full retreat: the Canadian government's new environmental assessment law undoes decades of progress. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(3), 179-188, 2012.
- Guilherme, F. C.; Henkes, J. A. A execução do licenciamento ambiental no município de Itaguaí, RJ. *Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental*, 1(2), 82-146, 2013.
- Hofmann, R. M. *Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.
- IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros 2013*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2014.
- IBGE. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros 2015*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016.

- Krippendorff, K. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.
- Lachenicht, L. Chi-square test. In: Tredoux, C.; Durrheim, K. (Orgs.). *Numbers, Hypotheses & Conclusions: A Course in Statistics for the Social Sciences*. 6. ed. Cape Town: University of Cape Town Press, 2004.
- Leme, T. N. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, 35, 25-51, 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196>>.
- Machado, K. A.; Krieger, E. I. F. As implicações da Lei Complementar nº 140 no Licenciamento Ambiental local em municípios do Rio Grande do Sul. In: *Anais do IX Simpósio Internacional de Qualidade Ambiental*. Porto Alegre, 2014.
- Marconi, I. C.; Borinelli, B.; Capelari, M. G. M. A descentralização do licenciamento ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina - PR. In: *Anais do Congresso Internacional de Administração*. Ponta Grossa, 2012.
- Melo, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e Hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em Perspectiva*, 10(3), 11-20, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_02.pdf>.
- Middle, G.; Clarke, B.; Franks, D.; Brown, L.; Kellett, J.; Lockie, S.; Morrison-Saunders, A.; Pope, J.; Glasson, J.; Harris, E.; Harris-Rosas, B. Reducing Green Tape or Rolling back IA in Australia: What are four jurisdiction up to? In: *Proceedings of the IAIA13 Conference*. Calgary, Canada, 2013.
- MMA - Ministério do Meio Ambiente. *Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016.
- Morgan, R. K.; Hart, A.; Freeman, C.; Coutts, B.; Colwill, D.; Hughes, A. Practitioners, professional cultures, and perceptions of impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 32(1), 11-24, 2012.
- Morrison-Saunders, A.; Bailey, M. Appraising the role of relationships between regulators and consultants for effective EIA. *Environmental Impact Assessment Review*, 29(5), 284-294, 2009.
- MPF - Ministério Público Federal. *Deficiências em Estudos de Impacto Ambiental: síntese de uma experiência*. Brasília: Ministério Público Federal - 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, 2004.
- Neves, E. M. S. C. Institutions and environmental governance in Brazil: the local government's perspective. *Revista de Economia Contemporânea*, 20(3), 492-516, 2016. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/198055272035>
- 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
- Oosterveer, P.; Van Vliet, B. Environmental systems and local actors: decentralizing environmental policy in Uganda. *Environmental Management*, 45(2), 284-295, 2010. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s00267-009-9423-4>>.
- Ribeiro, J. C. J. Apresentação. In: Ribeiro, J. C. J. (Org.). *Licenciamento Ambiental: herói, vilão ou vítima?* Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015.
- Sánchez, L. E. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.
- Santos, A. P. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 120, 209-230, 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/171>>.
- Scabin, F. S.; Pedroso Junior, N. N.; Cruz, J. C. C. Judicialização de grandes empreendimentos no Brasil: uma visão sobre os impactos da instalação de usinas hidrelétricas em populações locais na Amazônia. *Revista Pós Ciências Sociais*, 11(22), 129-150, 2014. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/3418>>.
- Senado Federal. Congresso lidera soluções pelo pacto federativo. *Em Discussão - Revista de Audiências Públicas do Senado Federal*, 43, set. 2015.
- Soares, M. R. C. *Anotações sobre reforma tributária*. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2011.
- Souza, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 105-121, 2005. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>