

Análise do processo de licenciamento ambiental: um estudo de caso na cidade de Sobral – CE

Cristiane Saboia Barros

Graduada (UVA) e Mestre em Administração (UFC)
Doutoranda em Ambiente e Desenvolvimento/PPGAD – UNIVATES.
Docente do IFCE, *Campus* Sobral.

Marcos Antonio Carvalho da Silva

Graduado em Engenharia Civil (UVA) e Especialista em Gestão Ambiental IFCE, *Campus* Sobral.

Elaine Pontes Bezerra

Mestre em Administração pela UFC
Doutoranda em Educação (Universidade Federal de Uberlândia).
Docente Universidade Federal do Piauí.

Rogeane Moraes Ribeiro

Graduada em Administração (UVA).
Mestranda pela Universidade do Vale do Itajaí Univali.

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar os princípios do modelo burocrático no processo de licenciamento ambiental, investigar suas disfunções atreladas à gestão pública e ao processo de licenciamento de empresas, fazendo uma análise de como ocorre esse processo na cidade de Sobral – CE. Como pressuposto o estudo preconizava a ineficiência da gestão pública municipal em responder, em tempo ágil, às demandas do setor produtivo, em emitir os laudos e pareceres. Em uma reflexão sobre burocracia e legislação ambiental, esta pesquisa foi realizada a partir de uma perspectiva qualitativa, documental e bibliográfica, sendo possível perceber que, no município, mesmo com as disfunções elencadas, o licenciamento ocorre dentro dos prazos estabelecidos e que os maiores engessadores do processo são as próprias empresas e os profissionais consultores cujos serviços não satisfazem às demandas. No entanto, ressalta-se que, em termos de disfunção, há a possibilidade do prazo estabelecido em legislação federal ser demasiado elástico. No nível macro, a pesquisa aponta como potenciais obstáculos burocráticos ao licenciamento ambiental os abusos relacionados à hierarquização do trabalho, bem como a meticulosidade, por parte dos técnicos, em seguir à risca regulamentos e normas como forma de autopreservação em relação à improbidade administrativa.

Palavras-chave: Burocracia, Gestão pública, Licenciamento Ambiental.

Analysis of the environmental licensing process: a case study in the city of Sobral – CE

Abstract: This article aims to analyze the principles of the bureaucratic model in the environmental licensing process, to investigate its dysfunctions linked to public management and the business licensing process, making an analysis of how this process occurs in the city of Sobral - CE. Taking as a premise the inefficiency of the city public administration to respond quickly to the demands of the productive sector, and also to issue both reports and opinions. Through a reflection on bureaucracy and environmental legislation, this research was conducted from a qualitative, documental and bibliographic perspectives, and it was perceived that, in the city, even with the after mentioned disorders, licensing occurs within the agreed timeframe and that the greatest complicating factor in the process are the very companies and professional consultants whose services do not meet the demands. However, it is noteworthy that, in terms of dysfunction, there is the possibility of the deadline

set in federal legislation to be too elastic. On a macro level, the research points out as potential bureaucratic obstacles to environmental licensing the abuse related to work hierarchy, as well as thoroughness by the technicians to follow strict regulations and standards as a way of self-preservation against administrative misconduct.

Keywords: Bureaucracy, Public administration, Environmental licensing.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das sociedades pauta-se, sobretudo, no desenvolvimento econômico, conceituado por Furtado (1964) como um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas. Essa diferenciação nos sistemas produtivos e a própria evolução tecnológica naturalmente demandam mudanças no meio, ocasionando impactos e gerando preocupações sobre sua integridade, visto que a qualidade de vida das pessoas está diretamente ligada à qualidade do ambiente. Dessa forma, a discussão sobre o tema sustentabilidade ambiental surgiu em patamar global através da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, e se desenvolveu ao longo dos anos, atribuindo, segundo Lago (2006), progressiva importância na abordagem das questões ambientais.

Alves Júnior (2012), em uma análise que sincretiza elementos das ciências naturais e do direito, aponta que um ambiente equilibrado é um requisito fundamental para que uma sociedade possa usufruir de uma vida minimamente digna, o que o leva a considerar esse requisito como um direito fundamental do indivíduo. Porventura, esse direito reflete-se em políticas, normas e responsabilidades como forma de controle que interfere na dinâmica ambiental, geralmente com a participação da administração pública e da sociedade.

No Brasil, esse controle é feito por intermédio da administração pública, seguindo princípios como a impessoalidade, o formalismo, a legalidade e a eficiência. Esses princípios são estabelecidos na Constituição Federal, a lei máxima do país (BRASIL, 1988), convergindo para o modelo de gestão organizacional proposto pelo economista e sociólogo alemão Maximilian Weber em meados do século XX, o qual veio a se tornar o Modelo Burocrático de Organização.

Sobrevém à administração pública as questões inerentes às disfunções que a adoção desse modelo organizacional traz consigo e como influenciam na gestão ambiental. Como parte dessa gestão, o processo de licenciamento ambiental de empresas torna-se imprescindível objeto de estudo no viés da Teoria Geral da Administração, sob a ótica do modelo burocrático proposto por Max Weber. Partindo-se do jargão comumente disseminado de que a administração pública é falha e morosa frente aos processos burocráticos que concernem ao licenciamento de empresas, os objetivos do presente trabalho são: discorrer sobre as disfunções da burocracia, a partir dos princípios que norteiam a abordagem de Max Weber; analisar o processo de licenciamento ambiental de empresas na cidade de Sobral (CE) e como a aplicação da burocracia influi em sua dinâmica; e discorrer sobre os obstáculos que as disfunções da burocracia poderiam trazer ao licenciamento ambiental de empresas.

2. ASPECTOS LEGAIS E BUROCRACIA

A relação entre sociedade e meio ambiente é abordada na Constituição Federal de 1988 através do Art. 225 (BRASIL, 1988), no qual se estabelece o direito sobre o meio ambiente, apontando também os atores e suas responsabilidades perante o mesmo. A redação “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” imprime a percepção coletiva sobre essas responsabilidades, de modo que a sustentabilidade ambiental, nessa ótica, passa a depender de ações integradas e coesas entre o poder público, as empresas, as organizações civis e a população como um todo.

A sociedade deve tratar da questão ambiental exercendo suas responsabilidades sobre o meio e gozando de seus direitos sobre o mesmo. No Brasil, a questão é gerida por intermédio de políticas públicas, dentre as quais se destaca a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), que estabelece o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão deliberativo e consultivo que fomenta a criação, o arquivamento e a disponibilização de normas e critérios para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras e para o controle

de poluição, fazendo cumprir, através de deliberação, seus objetivos (BRASIL, 1981).

A forma como o poder público deve tratar da questão ambiental é descrita no Art. 37 da Constituição Federal, cuja redação é “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, estando os envolvidos sujeitos a sanções punitivas caso descumpram ordenamentos jurídicos, caracterizando sua atuação como improbidade (BRASIL, 1988). Os princípios expostos na CF 88, em sua síntese, confluem com os princípios fundamentais do Modelo Burocrático de Organização idealizado por Maximilian Weber, quem sintetiza esses aspectos da seguinte forma:

A burocracia moderna funciona da seguinte forma específica:

I – Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, por leis ou normas administrativas.

[...] II – Os princípios da hierarquia dos postos e dos níveis de autoridades significam um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores.[...]. O princípio da autoridade hierárquica de cargo encontra-se em todas as organizações burocráticas.

[...] III – A administração de um cargo moderno se baseia em documentos escritos (“os arquivos”), preservados em sua forma original ou em esboço.

[...] IV – A administração burocrática, pelo menos toda a administração especializada – [...] – pressupõe habitualmente um treinamento especializado e completo.

[...] V – Quando o cargo está plenamente desenvolvido, a atividade oficial exige a plena capacidade de trabalho do funcionário, a despeito do fato de ser rigorosamente delimitado o tempo de permanência na repartição, que lhe é exigido.

[...] VI – O desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas. O conhecimento dessas regras representa um aprendizado técnico especial, a que se submetem esses funcionários.

Todos esses aspectos giram em torno de um objetivo mor, que é a completa previsibilidade do funcionamento da organização que permite a melhoria contínua do sistema organizacional, através da racionalização (ZAMBERLAN, 2011). Com isso se tem, em tese, uma série de vantagens que a adoção de um modelo burocrático de administração pode proporcionar, como: constância, redução de atrito entre

funcionários, univocidade no circuito de informações, precisão na alocação de profissionais a cargos e funções, dentre outras.

Entretanto, é sabido que as pessoas são individualmente inconstantes, apresentam graus de compromisso distintos para com suas funções e para com as regras das organizações às quais são ou podem ser subordinadas (MERTON, 1978). Outro ponto importante é o modo como são introduzidas as normas, se por imposição ou por acordo, o que, frente à natureza da organização e mesmo aos caracteres sociais dos envolvidos com ela, confere diferenças à dinâmica da organização burocrática (GOLDNER, 1978).

Leff (2006) questiona o modelo de racionalidade de Weber. Inicialmente, define que a racionalidade é orientar processos e práticas e ações sociais, sistema de crenças, de modo que a racionalidade orienta-se segundo os fins: objetivo, valores éticos e religiosos etc. Já a racionalidade teórica é formal, instrumental, materialista e substantiva. Tudo isso leva a uma compreensão que é aplicável ao tema meio ambiente, dando sentido às diferentes racionalidades, seja no licenciamento, seja na avaliação e fiscalização.

Faz-se necessária a recondução do estado para adaptação aos novos modelos de racionalidade, visto que o termo racionalidade leva ao racional, à razão, à mistura de critérios, capaz de orientar as ações sociais para um futuro sustentável, com princípios teóricos e éticos. A racionalidade pressupõe o juízo, a razão, a parametrização. Dentre suas várias perspectivas de objetivo e funcionalidade, ressalte-se que, para criação de uma racionalidade ecológica, pressupõem-se a desconstrução do modelo racional existente, de economia ecológica, de mensuração e valoração dos recursos naturais, e a reavaliação do modelo do custo/benefício.

De fato, o modelo burocrático de organização está sujeito a disfunções. Quando esse modelo é aplicado à gestão ambiental no âmbito do Poder Público, está sujeito, assim como qualquer área que envolva planejamento e gerenciamento, a falhas diretamente ligadas à forma como é conduzido, o que pode trazer impactos negativos à qualidade ambiental, além da diminuição da qualidade de vida dos municípios. Essas falhas podem se originar da adoção de um modelo de gestão pautado na burocracia de uma maneira incongruente e disfuncional, ou seja, um modelo de gestão que, mesmo buscando racionalização, organização e controle, emperre a dinâmica do desenvolvimento socioeconômico – nesse texto representado pelas empresas, pois a cada processo são demandados documentos

específicos, além de análises técnicas em diferentes instituições, e que dependem de recursos humanos cuja atuação profissional é variável e inconstante, de profissional a profissional. Isso, porventura, pode trazer morosidade, déficit na arrecadação de impostos aos cofres públicos, atuação irregular de empresas e empreendimentos, bem como, conseqüentemente, danos sociais, econômicos e ambientais.

3. DISFUNÇÕES DA BUROCRACIA

A origem da disfunção da burocracia no Brasil pode ser apontada como a época do império, em um modelo burocrático ritualista, “com excesso de formalidades, a qual não correspondia ao modo das pessoas que no país habitavam- que se tratava de pessoas simples, com pouco estudo, as quais tinham uma rotina informal e direta” (ASSIS, 2015, p. 21). Desse modo, a estrutura burocrática vem da década de 30, guiada pela experiência norte-americana - o modelo wilsoniano, de separação política e administração pública.

Interessante salientar o quanto a disfunção da burocracia interferia na gestão pública brasileira, uma vez que, em 1956, se instituiu a Comissão de Simplificação Burocrática, e, posteriormente, o Decreto nº 200, com princípios orientadores da Administração Federal: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle (ASSIS, 2015).

Dentre os mais relevantes feitos legais históricos, pode ser citado o Programa Nacional de Desburocratização (PND), em 1979, com o objetivo de combater o excesso de formalismo na administração pública brasileira, prevendo cinco ações básicas: via legal, interação com os órgãos do poder público, reforma administrativa e modernização, difusão e meios de comunicação de massa, e interação com os órgãos representativos da comunidade (ASSIS, 2015).

Crozier (1981) faz análise da teoria burocrática discorrendo sobre as disfunções da burocracia com base em dois aspectos: o poder e as relações de consentimento e cooperação, partindo do pressuposto de que “as formas de distribuição do poder e a análise da estratégia utilizada pelos [...] grupos em suas negociações constituem um ponto de partida [...] fora do habitual para compreender o funcionamento de uma organização”.

Essa análise encontra desvios em termos de relações humanas no que tange aos problemas de governo suscitados pelo funcionamento das organizações em contraste à inconstância dos próprios indivíduos participantes do sistema burocrático organizacional. Problemas de governo relacionam-se à forma como a organização desenvolve e sustenta sua maneira de operar, frente às questões sociais, econômicas, ambientais e outras variáveis externas e internas. Dentro do conjunto de variáveis interiores à organização estão os indivíduos que a compõem: ocupantes de cargos em níveis hierárquicos variados, que exercem funções específicas e que, de certo modo, agem dentro de uma lógica política.

Apesar de avaliarem a teoria burocrática de Max Weber em contextos distintos, as disfunções elencadas por Merton (1978), Goldner (1978) e Crozier (1981) convergem, em sua essência, nos seguintes pontos: valorização dos regulamentos, instruções e normas em detrimento dos objetivos da organização; decisões com base na hierarquia em detrimento das decisões que seriam tomadas com embasamento técnico de especialistas subalternos; engessamento da comunicação devido ao excesso de formalismos; mecanicismo devido à falta de flexibilidade e à repetição, que prejudica a capacidade de adaptação da organização a situações adversas e, inclusive, à própria demanda dos clientes; e subaproveitamento das capacidades técnicas dos funcionários, devido à limitação de atuação dos cargos.

Facilmente perceptíveis, as disfunções da burocracia tornaram a própria palavra “burocracia” um sinônimo de problema, morosidade ou dificuldade no linguajar coloquial contemporâneo. Mas isso se deve, na visão de Gouldner (1954) citado por Ramos (1965), a uma tendência de propagação desse conceito de forma pessimista e fatalista, fora de uma ótica científica.

Em vez de dizer aos homens como a burocracia deve ser mitigada, insistem que é inevitável. Em vez de explicar como os padrões democráticos podem, de algum modo, ser justificados e generalizados, advertem-nos que a democracia não pode ser perfeita. Em vez de controlar a doença, sugerem que somos iludidos, ou mais polidamente, românticos incuráveis, ao esperar controlá-la. (RAMOS, 1965, p.201)

Um outro ponto relevante sobre a teoria burocrática se trata da racionalidade. Mesmo sendo um princípio da burocracia, Udy Júnior (1978) aponta a existência de um embate entre o modelo organizacional e seu princípio na organização formal,

pois a racionalização de processos pode levar a uma tendência de quebra dos demais princípios, inclusive da formalidade. Essa contradição leva o autor a concluir que as organizações “formais” e “informais” não devem findar em extremos conceituais. O sensato é saber trabalhar as variáveis burocráticas em contraponto às variáveis racionais, de modo a se sustentar a tão almejada eficiência dos processos organizacionais.

4. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPRESAS EM SOBRAL

A licença caracteriza-se como um meio pelo qual o Poder Público, após verificar o atendimento a exigências legais, faculta ao interessado o exercício de suas atividades (MEIRELLES, 1999). Tratando-se do licenciamento ambiental, é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/1981, cujo objetivo mor é a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental de forma sustentável, levando em conta o desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade humana (BRASIL, 1981).

A Resolução CONAMA nº 237 (BRASIL, 1997) estabelece, em seu Art. 1º, a definição de licenciamento ambiental, a saber:

I – Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Esse procedimento administrativo é uma obrigação legal, compartilhada por todas as esferas governamentais que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), por vezes com a participação social na tomada de decisões em Audiências Públicas.

A mesma norma estabelece seis meses como prazo máximo para análise de licenças, a contar do momento em que é protocolado o requerimento. Nos casos em que há demanda por EIA/RIMA ou audiências públicas, esse prazo pode ser prolongado por mais seis meses, totalizando um ano. Rocha *et al* (2005) destaca que, para os variados portes de empresas e empreendimentos, os prazos e os

mecanismos de licenciamento ambiental mudam de país para país, assim como a efetividade do licenciamento não necessariamente está atrelada ao prazo.

Em Sobral, a instituição responsável pelo licenciamento ambiental e por outras questões vinculadas à qualidade ambiental na esfera municipal é a Autarquia Municipal de Meio Ambiente (AMMA), instituída através da Lei Municipal Nº 411/2003 (SOBRAL, 2003). Esse órgão não possui total autonomia financeira e administrativa, sendo vinculado à Secretaria de Urbanismo, Patrimônio Histórico e Meio Ambiente (SEURB), contando, ainda, com o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Sobral (COMDEMA) - órgão colegiado de caráter consultivo, deliberativo, normativo e de assessoramento do Poder Público Municipal sobre as questões ambientais, formado por instituições públicas, privadas, entidades sociais e ambientalistas.

Os documentos e trâmites necessários à aprovação de empresas no município têm por base a resolução CONAMA Nº 237/1997 (BRASIL, 1997), que regulamenta os aspectos do licenciamento ambiental; a Resolução COEMA Nº 1/2016 (CEARÁ, 2016), que define e regulamenta impactos ambientais locais; além de Leis Municipais específicas, como a anteriormente citada Lei Municipal Nº 411/2003 (SOBRAL, 2003) - que institui a AMMA -, e a Lei Complementar 027/2007 (SOBRAL, 2007), que fixa taxas para Licenciamento Ambiental e outros serviços.

A Portaria Nº 003/2015 da SEURB (SOBRAL, 2015) estabelece os documentos básicos necessários à solicitação das licenças (prévia, instalação e operação), regulamentando, de forma burocrática, um processo fundamental, sendo essas licenças definidas pela Resolução CONAMA Nº 237/1997 como segue:

- I – Licença Prévia (LP): concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- II – Licença de Instalação (LI): autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- III – Licença de Operação (LO): autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

De certo que, através do licenciamento ambiental, o poder público municipal busca cumprir sua responsabilidade para com o meio ambiente, assim como garantir que as demais camadas da sociedade também o cumpram. Contudo, esse processo é apenas um dentre os demais elementos necessários ao licenciamento definitivo de uma empresa ou empreendimento, que deverá/poderá passar ainda por análises documentais em outras instituições, além da Autarquia Municipal de Meio Ambiente. Elencam-se, aqui, Receita Federal, Junta Comercial, Secretaria de Saúde (Setor de Vigilância Sanitária), Secretaria de Gestão, Corpo de Bombeiros, dentre outros.

5. METODOLOGIA

O presente trabalho foi desenvolvido a partir da percepção de que a burocracia é de fato o *modus operandi* do Poder Público, solicitado pela Constituição Federal de 1988, e que, por possuir falhas, poderia, de alguma forma, estar influenciando de forma negativa nos processos de licenciamento ambiental de empresas do município, cuja proposta de gestão ambiental pública é relativamente recente e ainda está em desenvolvimento, o que levou à necessidade de uma análise sobre o Modelo Burocrático de Organização em conjunto à situação do licenciamento ambiental no município de Sobral – CE.

O estudo teve como base a pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de teses, dissertações e livros, e que, segundo Cervo *et al* (2007, p.61), “constitui o procedimento básico para os estudos monográficos, pelos quais se busca o domínio do estado da arte sobre determinado tema”. Paralelamente, a pesquisa documental com base em documentos públicos (leis, regulamentos, resoluções) forma o arcabouço jurídico que permeia a relação entre burocracia e gestão pública no que diz respeito ao licenciamento ambiental de empresas. Dessa forma, desenvolveu-se uma pesquisa descritiva, que, segundo Acevedo e Nohara (2006, p.46), é um meio para “compreender as relações entre os constructos envolvidos no fenômeno em questão”.

Ao correlacionar os fenômenos “burocracia” e “licenciamento ambiental de empresas”, a pesquisa descritiva se desdobrou em um estudo de caso e um estudo descritivo, retratados por Cervo *et al* (2007, p.62), respectivamente, como estudo sobre determinado objeto para analisar seus variados aspectos e estudo sobre

“características, propriedades ou relações existentes na realidade pesquisada”. O estudo de caso tem como objeto o Poder Público Municipal, com especial ênfase à Autarquia Municipal de Meio Ambiente, órgão responsável pela aprovação de licenças de empresas e empreendimentos locais. O estudo descritivo fomenta a relação entre a teoria burocrática e a gestão ambiental em âmbito público.

Ainda sobre o estudo de caso, além da consulta à legislação e a outros documentos públicos municipais, procedeu-se a um levantamento descritivo que contextualizasse a atuação do Poder Público Municipal no viés do licenciamento ambiental de empresas. O método de levantamento, conforme Acevedo e Nohara (2006, p.50), caracteriza-se pela coleta de dados provenientes de um grande número de atividades relativas ao estudo e por sua análise quantitativa. Esses dados foram cedidos pela administração da Autarquia Municipal de Meio Ambiente e colhidos no período entre 2013 e 2015 pela equipe técnica da instituição.

Qualitativamente, foram propostas entrevistas específicas à equipe técnica da AMMA e a representantes de empresas no município. Os questionamentos feitos aos técnicos do órgão ambiental são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1: Questionamentos à equipe técnica da AMMA

Questionamentos à equipe técnica da AMMA
Além da Equipe Técnica, quais setores compõem o quadro funcional da instituição?
O atual corpo técnico consegue absorver a demanda por licenciamento ambiental de forma paralela às demais atividades do setor e cumprir os prazos estabelecidos em lei?
Na prática, qual o tempo médio da análise do processo de licenciamento até sua aprovação?
Quais são os principais obstáculos ao processo?

Fonte: Pesquisa direta (Prefeitura Municipal de Sobral, PMS, 2016)

No Quadro 2 são apresentados os questionamentos levantados na entrevista a representantes de empresas no município.

Quadro 2: Questionamentos a representantes de empresas no município

Questionamentos a representantes de empresas no município
O órgão ambiental cumpriu com os prazos estabelecidos em lei para o licenciamento?
Quais foram os principais obstáculos ao processo?
Os prazos são coerentes ou abusivos?

Fonte: Pesquisa direta (Prefeitura Municipal de Sobral, PMS, 2016)

Foram contatadas empresas de dois tipos de porte com a finalidade de tornar o estudo o mais heterogêneo possível, sendo 71 microempresas e 7 de pequeno porte. Dessas, três de pequeno porte e nove microempresas retornaram resposta aos questionamentos, de modo que foi possível identificar gargalos do processo de licenciamento ambiental no município.

A análise descritiva apresentada será uma síntese da bibliografia com os dados levantados e as entrevistas, dando parecer sobre as problemáticas suscitadas.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com uma equipe técnica composta por dois Tecnólogos em Saneamento Ambiental, dois Biólogos, um Engenheiro Civil e dois estagiários, além dos setores administrativo, financeiro e jurídico, a AMMA agrega em si as atividades de licenciamento ambiental, fiscalização, monitoramento e educação ambiental, realizando, ainda, atividades conjuntas a outras instituições públicas do município e, eventualmente, do Estado e da União.

Foram levantados os quantitativos de licenças analisadas no período de 2013 a 2015, compreendendo Licenças Prévias, Licenças de Instalação e Licenças de Operação, para efeito de inscrição, renovação e regularização, registrando-se um aumento no número de licenças expedidas. Os registros de anos anteriores apresentaram-se imprecisos, pois foram colhidos pela instituição através de métodos não padronizados, de forma que não se compatibilizam com os quantitativos de 2013 a 2015 apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Licenças expedidas pela AMMA

ANO	LICENÇAS EXPEDIDAS	AUMENTO RELATIVO AO ANO ANTERIOR (%)
2013	269	-
2014	335	24,54
2015	453	35,22

Fonte: Pesquisa direta (Prefeitura Municipal de Sobral, PMS, 2016)

O aumento no número de licenças prévias é um reflexo do desenvolvimento econômico de Sobral ao longo dos anos, evidenciado pela abertura de empresas,

pela implantação de grandes empreendimentos e, segundo Gomes (2011), pelo fato de que a cidade é um histórico polo regional de comércio, indústria e educação. O número de análises também depende dos prazos de validade, sendo esses estipulados através da Lei Municipal 411/2003 (SOBRAL, 2003) da seguinte forma: Licença Prévia – máximo de cinco anos; Licença de Instalação – máximo de seis anos; e Licença de Operação – entre dois e quatro anos, considerando-se as características e as atividades da empresa.

Em entrevista aos integrantes da equipe técnica da AMMA, foi apontado que, apesar do aparentemente reduzido número de técnicos em contraponto à demanda por análise de licenças, fiscalização, monitoramento e outras atividades, não há dificuldades em atender a essa demanda. Isso se deve ao fato de que as atividades normalmente desenvolvidas no município são, em sua maioria, de Baixo ou Médio Potencial Poluidor Degradador (PPD), conforme classificação estabelecida pela Resolução COEMA Nº 10/2015 (CEARÁ, 2015). Em casos de maior potencial poluidor, responsabiliza-se pelo licenciamento a Superintendência Estadual de Meio Ambiente (SEMACE). Devido ao fato de as atividades de PPD baixo não demandarem estudos complexos, o prazo de licenciamento estabelecido em Lei Municipal 411/2003 (de seis meses a um ano) nem sempre é necessário. Isso se reflete em atuações técnicas ágeis (pela ótica dos analistas) que atendem à demanda dentro dos prazos estipulados por lei.

Sobre o tempo médio que leva uma análise de processo licenciatório até sua aprovação, os técnicos destacaram que, para estabelecimentos comerciais com atividades mais complexas (a técnica citou uma padaria como exemplo), o processo leva de um a dois meses para ser concluído e para que seja emitida a licença ambiental. Tratando-se da declaração de isenção da licença ambiental, o documento leva no máximo uma semana para ser emitido.

Em entrevista com os representantes de empresas, não foram apontados dissabores relacionados ao processo de licenciamento ambiental em nível institucional. Na pesquisa, os problemas relacionados à emissão de licenças ambientais devem-se, em posicionamento unânime dos entrevistados, aos serviços prestados por alguns consultores e demais profissionais que elaboram os estudos ambientais e documentos afins para as empresas de forma incongruente com as normas, as leis e os regulamentos. Técnicos da AMMA apontaram que muitos estudos e documentos afins são reprovados e devolvidos sucessivas vezes até que

se alcance um resultado tecnicamente coerente e satisfatório. Esse processo gera morosidade, não tanto pelo sistema burocrático de condução da análise (já que as reanálises ocorrem dentro dos prazos estipulados por lei), mas por tentativa e erro dos próprios profissionais que prestam o serviço de consultoria ambiental às empresas.

Tratando-se da aprovação e/ou regularização definitiva(s) das empresas, o grande gargalo de produção apontado por elas foi a etapa de análise dos Projetos de Segurança Contra Incêndio e Pânico (PSIP) e sua posterior vistoria para emissão do Certificado de Conformidade do Corpo de Bombeiros (CEARÁ, 2010). Nessa etapa, as empresas também encontram problemas na aprovação dos projetos, que, muitas vezes, retornam para reanálise, além de enfrentarem a demora das empresas que instalam os equipamentos (as quais normalmente são de outras cidades) para só então concretizar-se a vistoria técnica do Corpo de Bombeiros e, posteriormente, ser emitido o respectivo Certificado de Conformidade (caso não sejam identificadas incompatibilidades nas instalações). Vale frisar que esse documento é um dos obrigatórios na abertura do processo de licenciamento ambiental.

Uma questão central a ser considerada é que os agentes públicos, quando do exercício de suas funções, estão sob o risco da improbidade, uma variável que pode gerar eventual morosidade na análise de processos administrativos, uma vez que, se cometidos erros, mesmo que involuntários, há sanções ao agente público, as quais podem torná-lo inapto ao exercício dessas funções. Logo, por autopreservação, esses atores acabam por realizar análises meticulosas, muitas vezes nos extremismos das disfunções burocráticas, como meio de defesa contra a improbidade. A exemplo do licenciamento de empresas em Sobral, por conter processos subsequentes de análise em diferentes instituições públicas municipais, a probabilidade de surgirem gargalos é iminente.

Outro ponto relevante relaciona-se com a emissão de licença ambiental. Seguindo a lógica burocrática, caracteriza-se por um procedimento administrativo, portanto, dentro do fluxograma padrão dos órgãos ambientais, existem etapas técnicas e jurídicas a serem cumpridas com emissão de pareceres endossados pelos agentes públicos responsáveis pelas ações, baseadas em análises e ordenamentos legais vigentes. O risco do não cumprimento da legalidade encontra-se na atividade final, no despacho final emitido pelo Secretário da pasta, que pode

ou não considerar os pareceres técnicos e jurídicos que compõem o processo, expedindo uma decisão favorável a determinado empreendimento, mesmo contrariando instruções que preservam os bens ambientais.

Contudo, muitas vezes as funções de diretoria e comando são cargos políticos, ou seja, cargos comissionados por indicação: pessoas de fora das instituições que não têm familiaridade com as atribuições dos órgãos públicos, ou as tem, mas que sucumbem perante os interesses políticos. Como a Licença Ambiental é um ato administrativo que se materializa na imposição da assinatura do superior hierárquico do órgão ambiental no documento que representa a Licença Ambiental, existe a possibilidade de emissão de licenças que desconsideram os parâmetros legais em benefício de interesses individuais. É nesse ponto que podem surgir, de fato, impactos negativos diretos ao meio ambiente, com a aprovação inconsequente de atividades e empreendimentos de Potencial Poluidor Degradador (PPD) relevante. Também deve ser considerado, a fim de encaminhamento deste trabalho, a indicação de fiscalização por parte do ministério público em relação a Lei de Crimes Ambientais, bem como as penalidades previstas aos transgressores.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As Políticas Ambientais têm como fim a minimização dos impactos negativos ao meio ambiente e à saúde pública advindas das ações do homem. O licenciamento ambiental é o meio que o Poder Público municipal usa para controlar as ações do homem sobre o meio ambiente. As resoluções CONAMA, COEMA e regulamentações municipais são as referências que os técnicos de órgãos ambientais têm como instrumentalização de suas análises.

De fato, foi identificada uma relação visceral entre os princípios constitucionais que regem a administração pública no Brasil e a burocracia weberiana, carregando consigo uma série de aspectos positivos e negativos que dicotomizam a dinâmica da gestão ambiental, ora podendo apresentar fluidez nos processos, ora podendo apresentar obstáculos, o que aponta a uma possível má aplicação do Modelo Burocrático de Organização nas instituições públicas inerentes às questões ambientais.

Quanto ao processo de licenciamento ambiental de empresas realizado em Sobral – CE pela AMMA, a pesquisa sugere que a burocracia não acarreta obstáculos significativos, pois os prazos estabelecidos em lei para a análise e aprovação das atividades empresariais no município são cumpridos com êxito. Quando ocorre morosidade, esta se deve a incongruências durante o processo predecessor ao licenciamento ambiental: análise, aprovação, vistoria e implantação dos PSIP para a emissão do Certificado de Conformidade do Corpo de Bombeiros.

Ao cumprir com prazos legais, o órgão público aparenta estar operando com êxito o sistema burocrático em que se insere. Contudo, na perspectiva do empreendedor, revela-se uma nova problemática: os prazos estipulados por lei poderiam não ser razoáveis, coerentes com as demandas, considerando-se cada processo como único, com características ambientais específicas e complexidades próprias.

Embora, essencialmente, o burocrata, enquanto ser abstrato (representante do Estado), não é, necessariamente, um ser que tarda, este é levado a demorar-se nas análises em função das normas, representadas aqui pelos ordenamentos administrativos e jurídicos, que tem de seguir. Encontrar o equilíbrio entre as demandas dos empreendedores (rapidez) e as necessidades do Poder Público em fazer valer suas regras (no caso, proteção do meio ambiente e da sociedade) sem que os agentes públicos corram risco de se exporem à improbidade é o ponto nevrálgico da problemática levantada.

REFERÊNCIAS

- ACEVEDO, C.R. NOHARA, Jouliana Jordan. *Monografia no curso de Administração: guia completo de conteúdo e forma*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- ALVES JUNIOR, Edson Camara de Drummond. *O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sua devida proteção no ordenamento jurídico brasileiro*. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 99, abr. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11363>. Acesso em: 21 mar. 2016.
- ASSIS, S. A. F. *Modernização da burocracia das compras públicas: sistema de registro de preços em uma Instituição Federal de Ensino Superior*. 2015. 173 p.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 02 ago. 1981.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 03 jun. 1992.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONAMA nº 237*. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil nº 247, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 dez. 1997.

CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. *Resolução COEMA nº 1, de 04 de Fevereiro de 2016*. Dispõe sobre a definição de impacto ambiental local e regulamenta o cumprimento ao disposto no Art. 9º, XIV, a, da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Diário Oficial do Estado do Ceará (DOECE), Superintendência Estadual do Meio Ambiente, Fortaleza, CE, 04 mar. 2016.

CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. *Resolução COEMA nº 10, de 11 de Junho de 2015*. Dispõe sobre a atualização dos procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE. Diário Oficial do Estado do Ceará (DOECE), Superintendência Estadual do Meio Ambiente, Fortaleza, CE, 7 jul. 2015.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. *Metodologia Científica*. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CROZIER, M. *O fenômeno burocrático*. Brasília: UNB, 1981.

FURTADO, C. *Dialética do Desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

GOMES, Gizella Melo. *Planejar – Preservar – Desenvolver a Cidade de Sobral*. 2011. Tese (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GOULDNER, A. Conflitos na teoria de Weber. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

- CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social. *Norma Técnica N° 001/2008: Procedimento Administrativo*. Corpo de Bombeiros Militar – Coordenadoria de Atividades Técnicas: Fortaleza, 2010.
- LAGO, André Aranha Corrêa. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo – O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.
- LEFF, Enrique. *Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade. In: CAMPOS, Edmundo (Org.). *Sociologia da burocracia*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- SOBRAL. Prefeitura Municipal de Sobral. *Lei Municipal n° 411, de 15 de Maio de 2003*. Cria a Autarquia Municipal de Meio-Ambiente – AMMA, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e dá outras providências. Sobral, 2003. Impresso Oficial do Município n° 104, Poder Executivo, Sobral, 30 dez. 2003.
- SOBRAL. Prefeitura Municipal de Sobral. *Lei Complementar n° 27, de 13 de dezembro de 2007*. Fixa taxas para Licenciamento Ambiental e outros serviços. Sobral, 2007.
- SOBRAL. Prefeitura Municipal de Sobral. Secretaria de Urbanismo, Patrimônio Histórico e Meio Ambiente. *Portaria n° 003/2015, de 15 de janeiro de 2015 da SEURB*. Sobral, 2015. Impresso Oficial do Município N° 617, Poder Executivo, Sobral, CE, 20 jan. 2015.
- RAMOS, A. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- ROCHA, Ednaldo Cândido. CANTO, Juliana Lorensi do. PEREIRA, Pollyanna Cardoso. Avaliação de Impactos Ambientais nos Países do Mercosul. In: *Ambiente & Sociedade*, VIII, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31780208>>. Acesso em: 24 jul. 2016.
- UDY JR., S. “Burocracia” e “racionalidade” na teoria weberiana de organização: um estudo empírico. In: COELHO, E. C. (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- WEBER, Max. Burocracia. In: *Ensaio de Sociologia*. GEHRT, H. H.; MILLS, C. Wright (Org.). Rio de Janeiro: LTC, 1982. p. 138-170.
- ZAMBERLAN, Carlos Otávio et al. *Gerenciamento de processos: o caso da LJ Central de Cosméticos LTDA*. In: XIII SIMPEP Bauru, São Paulo, Brasil, 06 a 08 de novembro de 2006. Disponível em <http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/901.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.