

# DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO E DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO BRASIL: REGULAÇÃO E ESTUDOS EMPÍRICOS<sup>1</sup>

THIAGO NASCIMENTO<sup>2</sup>  
EMANOELE LIMA ABREU<sup>3</sup>  
ALBERTO FONSECA<sup>4</sup>

## 1 Introdução

As últimas décadas testemunharam um aumento sem precedentes da população mundial, o que tem se desdobrado em níveis preocupantes de escassez de recursos naturais e poluição. Organizações governamentais de todo o mundo têm reagido a essa crise ambiental por meio de instrumentos de política ambiental, com destaque para o licenciamento ambiental e para a avaliação de impacto ambiental (AIA), os quais se tornaram mandatórios em praticamente todos os países do planeta (MORGAN, 2012).

O licenciamento e a AIA têm sido extensivamente estudados desde que foram regulados pela primeira vez em 1969 nos Estados Unidos (ECCLESTON, 2008). Todavia, ainda persistem lacunas de investigação, como a questão da descentralização. Com exceção de poucos estudos científicos que trataram explicitamente da descentralização desses instrumentos em países como Indonésia (BEDNER, 2010) e China (MAO; HILLS, 2002), a literatura, de maneira geral, aborda a descentralização como uma questão marginal ou latente. Por exemplo, o conceito de descentralização não foi sequer mencionado em recentes estudos sobre o estado da arte da pesquisa na área de licenciamento e AIA (FISCHER; NOBLE, 2015; MORGAN, 2012; MORRISON-SAUNDERS et al., 2014; POPE et al., 2013). Essa lacuna é preocupante, tendo em vista que, com a crescente

---

1. Os autores agradecem à FAPEMIG, pelo financiamento do projeto de pesquisa (APQ-01640-14); à CAPES, pelas bolsas de mestrado concedidas; aos participantes do grupo focal, pelas ricas contribuições ao trabalho; e aos revisores anônimos, pelas sugestões feitas para o aprimoramento do artigo.

2. Engenheiro Ambiental e Mestre em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Brasil. E-mail: [tthiagorsn@gmail.com](mailto:tthiagorsn@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7685-3347>.

3. Doutoranda em Ciências Ambientais na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Mestre em Engenharia Ambiental (UFOP), Bióloga (UFPI) e Gestora Ambiental (IFPI). E-mail: [emanoelelimaabreu@gmail.com](mailto:emanoelelimaabreu@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6177-1368>.

4. Professor associado na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Brasil. Seu ensino e linhas de pesquisa tratam da efetividade de instrumentos de política ambiental. Atuou como pós-doutorando e professor colaborador na Universidade de Waterloo (Canadá), onde obteve seu título de PhD na área de desenvolvimento sustentável. É docente permanente dos Programas de Pós-graduação em Engenharia Ambiental e em Sustentabilidade Socioeconômica Ambiental. Foi o presidente e o Diretor Científico da Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI) entre 2014 e 2018. E-mail: [alberto@ufop.edu.br](mailto:alberto@ufop.edu.br).

complexificação da governança ambiental global, torna-se cada vez mais importante entender como os instrumentos de política ambiental podem ser articulados entre níveis jurisdicionais nas mais diversas escalas, da global à local (KEMP; PARTO; GIBSON, 2005; NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2006). Blocos econômicos, como a União Europeia, e países de grande extensão territorial, como o Brasil, precisam aprender a harmonizar políticas ambientais em diferentes níveis de governo (JORDAN, 2000; MARSHALL, 2008).

As primeiras leis a tratarem de licenciamento ambiental no Brasil surgiram na década de 1970 nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro (SÁNCHEZ, 2013). No nível federal, o licenciamento foi formalizado, juntamente com a AIA, entre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981). As primeiras regulações dos instrumentos favoreceram seu uso vinculado no âmbito do governo federal e dos governos estaduais (FONSECA; RODRIGUES, 2017). Apesar de a constituição brasileira de 1988 definir que a proteção do meio ambiente é uma competência comum aos três entes federativos, uma fração relativamente pequena dos mais de 5000 municípios brasileiros implementou o licenciamento ambiental nas décadas de 1980 e 1990. Havia certa confusão jurídica em relação à competência municipal para licenciar até que, em 2011, a Lei Complementar 140 (LC140) regulamentou o artigo 23 da Constituição Federal esclarecendo as competências dos entes federativos na proteção ambiental (BRASIL, 2011). Tornou-se claro que os municípios podem implementar um sistema de licenciamento complementar aos estaduais e federais para atividades e projetos com potencial de impacto local, bem como atuar de maneira subsidiária ou supletiva aos estados e à União. Ficou prevista, ainda, a possibilidade de arranjos híbridos de cooperação entre os diferentes entes. Esses diferentes tipos e níveis de implementação do licenciamento ambiental nos municípios costumam ser referidos no Brasil como um processo de ‘municipalização’, um termo que não existe na língua inglesa e que, apesar de não ser sinônimo de descentralização, se confunde com o mesmo ao ser utilizado para se referir à adoção de instrumentos no nível municipal que historicamente estavam centralizados nos governos estaduais e na União.

A implementação do licenciamento ambiental municipal cresceu significativamente nos últimos anos. Em 2015, cerca de 30% dos municípios brasileiros declararam emitir licenças ambientais em suas jurisdições (IBGE, 2016). Trata-se de um fenômeno particularmente polêmico, pois os municípios brasileiros apresentam enormes desigualdades e limitações financeiras e técnicas de gestão (SOUZA, 2005), uma situação que há anos gera ceticismo em relação à efetividade da descentralização do licenciamento ambiental no país. Geralmente, essa preocupação se dá em relação à efetividade de ordem ‘procedimental’ (LOOMIS; DZIEDZIC, 2018), ou seja, à capacidade de a administração executar os procedimentos de acordo com a legislação.

A tendência da municipalização do licenciamento ambiental é, em parte, uma consequência da mencionada LC140, que atribuiu aos conselhos estaduais de meio ambiente a responsabilidade de definir as atividades e empreendimentos causadores de impacto ambiental de âmbito local, cujo licenciamento é competência dos municípios (BRASIL, 2011). Esta previsão legal levou à revisão e criação de normas estaduais definindo tais atividades e requisitos técnicos para que os municípios assumam a competência de licenciar. Tais regulamentos estão dispersamente documentados no território brasileiro.

Pesquisadores brasileiros tentam, há anos, compreender o fenômeno da municipalização do licenciamento ambiental (AZEVEDO, 2007; STRUCHEL, 2016; NASCIMENTO; FONSECA, 2017). Todavia, essas publicações, conforme se mostrará mais adiante neste artigo, têm dado preferência ao estudo de ‘casos’. Poucos estudos tentaram sintetizar e integrar o aprendizado regulatório e operacional com a implementação do licenciamento em diversos municípios e estados. Ciente desta lacuna de conhecimento, o objetivo deste artigo foi sintetizar criticamente os regulamentos estaduais e os estudos científicos empíricos sobre a municipalização do licenciamento ambiental no Brasil, bem como explorar a percepção de especialistas deste país sobre os desafios da descentralização em contextos de restrição orçamentária. Os resultados aqui apresentados podem ser relevantes para pesquisadores interessados na temática da descentralização de políticas ambientais, não apenas no Brasil, mas também em blocos econômicos e países de arranjos administrativos federativos, onde são relevantes questões de escala e níveis de implementação de políticas. O artigo também poderá interessar a uma ampla comunidade de gestores e reguladores que trabalham com o licenciamento ambiental.

## 2 Metodologia

Este estudo seguiu uma abordagem predominantemente qualitativa, que é indicada para a investigação de problemas sociais ainda pouco explorados (CRESWELL, 2014). Os dados foram coletados e analisados em três etapas: análise de conteúdo, revisão de literatura e grupo focal.

### 2.1 Análise de conteúdo dos regulamentos estaduais

O levantamento de normas foi realizado por meio de buscas no Diário Oficial dos estados brasileiros utilizando os termos “impacto ambiental local”, “licenciamento ambiental municipal” e “municipalização do licenciamento ambiental”. Também foram consultados os *websites* dos órgãos e conselhos estaduais de meio ambiente em busca de normas não encontradas no Diário Oficial ou para confirmar a atualização do vigor das normas encontradas. O Quadro 1 lista os regulamentos analisados nesta pesquisa, que contemplam normas editadas até o dia 31 de dezembro de 2018. Para facilitar a comunicação, esse estudo adotou o termo “regulamento” para se referir a diversos tipos de requisitos legais relacionados à municipalização, incluindo resoluções, deliberações e decretos.

### Quadro 1 – Regulamentos estaduais sobre a municipalização do licenciamento ambiental

Região	Estado	Regulamento analisado
Norte	Acre	Não encontrado.
	Amapá	Resolução COEMA 46 de 2018
	Amazonas	Resolução CEMAAM 15 de 2013
	Pará	Resolução COEMA 120 de 2015
	Rondônia	Resolução CONSEPA 07 de 2015
	Roraima	Resolução CEMACT 01 de 2017
	Tocantins	Resolução COEMA 73 de 2017
Nordeste	Alagoas	Resolução CEPRAM 99 de 2014
	Bahia	Resolução CEPRAM 4327 de 2013
	Ceará	Resolução COEMA 01 de 2016
	Maranhão	Resolução CONSEMA 24 de 2017
	Paraíba	Deliberação COPAM 3458 de 2013
	Pernambuco	Resolução CONSEMA 01 de 2018
	Piauí	Resolução CONSEMA 23 de 2014
	Rio Grande do Norte	Resolução CONEMA 03 de 2009
Sergipe	Resolução CEMA 84 de 2013	
Centro-Oeste	Goiás	Resolução CEMAM 02 de 2016
	Mato Grosso	Resolução CONSEMA 85 de 2014
	Mato Grosso do Sul	Decreto Estadual 10.600 de 2001
Sudeste	Espírito Santo	Resolução CONSEMA 002 de 2016
	Minas Gerais	Deliberação Normativa COPAM 213 de 2017
	Rio de Janeiro	Resolução CONEMA 42 de 2012
	São Paulo	Deliberação Normativa CONSEMA 01 de 2018
Sul	Paraná	Resolução CEMA 88 de 2013
	Rio Grande do Sul	Resolução CONSEMA 37 de 2018
	Santa Catarina	Resolução CONSEMA 11 de 2017

Fonte: Elaborado pelos autores.

A análise de conteúdo, baseada nas recomendações metodológicas de Krippendorff (2004), utilizou os artigos das normas como unidade de análise para verificar o atendimento a 10 questões (explícitas na Figura 2). A pesquisa foi planejada de modo a contemplar três aspectos no processo de municipalização: i) como o conceito de “impacto local” é empregado para delimitar a competência municipal; ii) quais os requisitos e procedimentos necessários para que os municípios assumam o licenciamento; e iii) como os estados têm coordenado o processo.

## 2.2 Análise dos estudos empíricos

A revisão da literatura acadêmica buscou sintetizar o conhecimento empírico sobre a municipalização do licenciamento ambiental. Publicações restritas a discussões teóricas, conceituais, ensaísticas ou jurídicas, muito comuns no campo do direito ambiental brasileiro, não foram analisadas. As buscas foram realizadas nas seguintes bases de dados: *Directory of Open Access Journals* (DOAJ), Scielo, *Science Direct*, Scopus e *Web of Science*. Em cada base, foram realizadas buscas por meio de termos em português e inglês, combinados da seguinte maneira: “municipalização” AND “licenciamento ambiental”; “descentralização” AND “licenciamento ambiental”; “municipalização” AND “avaliação de impacto ambiental”; “descentralização” AND “avaliação de impacto ambiental”; “licenciamento ambiental municipal”; “*decentralization*” AND “*environmental licensing*” AND “*brazil*”; “*decentralization*” AND “*environmental permitting*” AND “*brazil*”; “*decentralization*” AND “*environmental approval*” AND “*brazil*”; e “*decentralization*” AND “*environmental impact assessment*” AND “*brazil*”.

As buscas também foram realizadas no Google Acadêmico e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações. Também foram incorporados estudos que não foram encontrados na busca, mas que foram descritos e citados nos estudos empíricos selecionados. Por se tratar de um dos primeiros estudos a explorar a literatura sobre o tema, julgou-se pertinente utilizar publicações de várias naturezas, além dos periódicos científicos. A pesquisa contemplou estudos publicados até 29 de abril de 2019. Após a primeira triagem, realizou-se uma leitura preliminar dos trabalhos de modo a verificar se atendiam aos critérios da revisão. Foram identificados, por exemplo, muitos trabalhos que não tinham conteúdo focado no licenciamento ambiental municipal, embora mencionassem o tema. A análise dos trabalhos selecionados foi feita independentemente pelos autores do artigo, com subsequente comparação e validação. Pretendeu-se entender os principais objetivos e resultados dessas publicações que foram organizadas cronologicamente e conforme sua natureza.

## 2.3 Grupo focal

Grupos focais referem-se a uma forma de entrevista qualitativa que usa discussões em grupos formados por pessoas com conhecimentos e experiências similares para gerar dados de interesse do pesquisador (MORGAN, 2008). O grupo focal não teve a ambição de capturar a percepção de uma amostragem representativa de especialistas brasileiros. Como é comum em metodologias na área de ciências sociais aplicadas (BABBIE, 2013), a amostra foi propositalmente escolhida para incluir participantes com ampla experiência técnica e administrativa em temas ligados à gestão ambiental municipal. Para o contexto orçamentário e temporal da pesquisa, foi possível incluir 4 especialistas. Apesar do número aparentemente limitado de participantes, em grupos focais com esse perfil é recomendado um número reduzido de participantes para permitir que suas perspectivas sejam exploradas mais profundamente (BLOOR et al., 2001). Os quatro participantes (codificados com a letra “P”) têm o seguinte perfil:

- P1) mais de 10 anos de experiência em secretarias municipais de meio ambiente de Minas Gerais e na secretaria de meio ambiente do estado, exercendo atividades ligadas à municipalização do licenciamento ambiental;
- P2) experiência de 5 anos em companhia municipal de saneamento e mais de 10 anos de carreira em órgão ambiental do Rio Grande do Sul, o estado brasileiro com o maior número de municípios realizando licenciamento ambiental;
- P3) carreira profissional de mais de 40 anos em cargos de liderança em diversos órgãos ambientais nos níveis federal, estadual e municipal e atuação em instituições internacionais; e
- P4) experiência de mais de 20 anos de liderança em secretarias municipais de meio ambiente do estado de São Paulo e em partidos políticos.

O grupo focal foi aberto a observações externas, teve o áudio e vídeo gravados e foi moderado por um dos autores deste artigo. O debate foi conduzido de modo a entender como a municipalização do licenciamento pode ser feita em um contexto de restrições orçamentárias e administrativas enfrentadas pelos municípios. Os participantes forneceram um suporte interpretativo para os resultados anteriores e elucidaram aspectos até então pouco explorados na literatura. A discussão durou cerca de duas horas e foi inteiramente transcrita e codificada para análises.

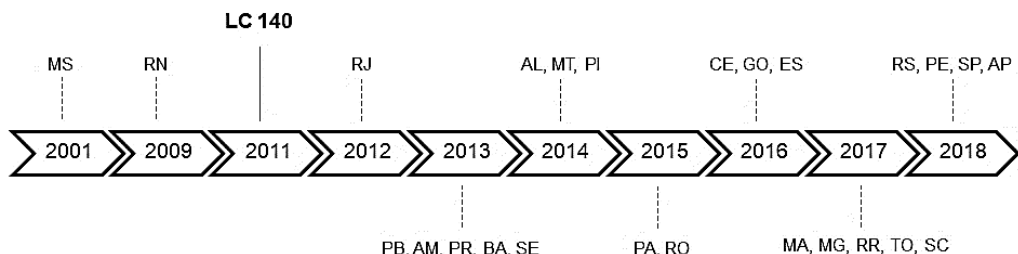
### 3 Resultados e Discussão

A seguir são apresentados e discutidos os resultados obtidos por meio dos três métodos utilizados neste estudo: análise de conteúdo dos regulamentos estaduais, análise de conteúdo dos estudos empíricos e grupo focal.

#### 3.1 Regulação Estadual do Licenciamento Ambiental Municipal

A maior parte dos regulamentos identificados nesta pesquisa foi editada após a publicação da LC140 (Figura 1). Na figura, os estados aparecem segundo a ordem de publicação de seus regulamentos mais atuais. Enquanto algumas jurisdições ainda não dispunham de regulamentação sobre o tema até a publicação da LC140, outras apenas atualizaram normas já existentes.

Figura 1 – Cronologia dos regulamentos estaduais analisados



Fonte: Elaborado pelos autores.

O resultado compilado da análise do conteúdo dos 25 regulamentos é apresentado na Figura 2. Os requisitos para que os municípios assumam o licenciamento ambiental, como esperado, estavam presentes em todos os regulamentos. Todavia, o nível de detalhamento desses requisitos varia substancialmente. Dos 25 regulamentos analisados, 48% detalham diferentes níveis de capacidade de recursos humanos, definindo um número mínimo de profissionais na equipe técnica do órgão ambiental municipal em função do porte do município e do nível de licenciamento que este deseja assumir. Também foram identificados 17 regulamentos (68%) que previam a atuação subsidiária do estado fornecendo algum tipo de apoio aos municípios que desejam assumir o licenciamento. Este suporte é relevante, pois os municípios que estão começando a exercer sua competência podem se beneficiar da experiência dos órgãos estaduais. Conforme argumenta Neves (2016), não é possível para os municípios atenderem integralmente a uma agenda ambiental sem estratégias de suporte intergovernamental.

O fato de a LC140 não ter deixado explícita a definição de “impacto ambiental local” tem levado os estados a tratarem essa questão por meio de regulamentos. Isso esteve refletido em 16 (64%) dos regulamentos analisados, que explicitavam, ainda que vagamente, o conceito de ‘impacto local’. Apesar das diferenças de redação, todos esses 16 consideraram como ‘local’ o impacto restrito aos limites territoriais de um só município. Adicionalmente, 88% dos regulamentos apresentavam uma listagem de atividades e empreendimentos considerados, segundo critérios de porte e potencial poluidor, causadores de impacto ambiental de âmbito local.

Procedimentos administrativos para a habilitação dos municípios estavam previstos em 76% dos regulamentos. Observou-se certa similaridade procedimental nesses regulamentos estaduais que, de maneira geral, orientam o município interessado a manifestar o interesse de assumir a competência do licenciamento ao órgão ou conselho estadual de meio ambiente, informando as atividades e o nível de licenciamento que pretende receber, para que, então, o estado possa avaliar o atendimento aos requisitos e formalizar a habilitação.

Em 16 regulamentos analisados (64%), previa-se a necessidade de o município, uma vez habilitado, prestar informações ao órgão ambiental estadual sobre as ações executadas. O repasse de informações pode ocorrer de duas formas: por meio de envio de relatórios periódicos informando as atividades licenciadas; ou por sistema informatizado. A análise também identificou, em 09 regulamentos (36%), a previsão sobre o acompanhamento da capacidade institucional dos órgãos ambientais municipais, de modo que possam ser desabilitados pelo estado caso percam os requisitos inicialmente comprovados.

**Figura 2 – Percentuais de atendimento às questões analisadas nos regulamentos**

Fonte: Elaborado pelos autores.

A capacidade institucional dos municípios é uma das maiores preocupações dos regulamentos. Tal preocupação já havia sido encontrada na descentralização da avaliação de impacto na Indonésia (BEDNER, 2010), o que sugere que o Brasil pode espelhar um problema existente em outros países em desenvolvimento. De maneira geral, os requisitos legais estaduais, apesar dos diferentes níveis de detalhamento, tentam assegurar que os órgãos municipais disponham de condições mínimas para exercer sua competência, evitando a precarização dos instrumentos. Todavia, os estudos empíricos sobre o tema, conforme apresentado a seguir, mostram que a previsão regulatória nem sempre é refletida na prática.

### 3.2 *Conhecimento empírico sobre a municipalização*

A revisão dos estudos empíricos, publicados até 29 de abril de 2019, resultou na seleção de 20 artigos publicados em periódicos científicos, 11 artigos publicados em anais de congressos, 21 dissertações de mestrado e 01 tese de doutorado, totalizando 53 publicações analisadas. Os estudos analisados são apresentados no Quadro 2.

O ritmo de publicações manteve-se baixo até 2010, período em que predominaram dissertações de mestrado. A partir de 2011, observa-se um aumento do número de publicações, o que pode estar relacionado ao estímulo promovido pela LC140. Este



crescimento baseou-se, sobretudo, em artigos publicados em periódicos científicos, que até então eram escassos na literatura. Embora o número ainda tenha sido relativamente pequeno, nota-se uma crescente atenção da comunidade científica, também refletida no maior número de congressos que receberam trabalhos sobre a municipalização.

A maioria das publicações refere-se a estudos de caso, sobretudo de caso único de municípios (30 publicações). Exemplos de análises comparativas entre diferentes municípios, estados e regiões geográficas podem ser encontrados nos trabalhos de Panta (2006), Sanjuan (2007), Vilas-Boas (2008), De Souza (2013), Macedo Jr. (2014), Abreu e Fonseca (2017) e Nascimento e Fonseca (2017). De modo similar, as pesquisas têm se baseado, metodologicamente, em informações coletadas junto a representantes dos órgãos licenciadores municipais. Poucos estudos têm buscado entender a percepção de diferentes partes interessadas, tais como consultores, empreendedores e sociedade civil. Algumas exceções neste contexto incluem os trabalhos de Senff (2008), Prearo Jr. e Barros (2013), Battistella et al. (2015), Abreu e Fonseca (2017), Barros et al. (2017) e Nascimento e Fonseca (2017).

## Quadro 2 - Estudos empíricos analisados no trabalho

Ano	Autor	Tipo de publicação	Número de municípios estudados
2001	Schneider (2001)	DM	1
2006	Demarchi e Trentini (2006)	AC	1
	Panta (2006)	DM	6
2007	Mendes (2007)	DM	1
	Moreira (2007)	DM	1
	Sanjuan (2007)	DM	3
2008	Senff (2008)	DM	1
	Vilas-Boas (2008)	DM	2
2009	Chuvas (2009)	DM	48
	Monteiro (2009)	DM	1
	Silva (2009)	DM	1
2010	Blazina e Lipp-Nissinen (2010)	AP	70
	Portela et al. (2010)	AP	1
2011	Almeida Neto et al. (2011)	AP	1
	Araújo e Costa (2011)	DM	1
	Correa (2011)	AP	1
	Daneluz et al. (2011)	DM	1
	De Oliveira (2011)	AP	1
	Escobar (2011)	AP	5
	Nascimento e Bursztyn (2011)	AC	10
	Pereira et al. (2011)	AP	33

2012	Lima (2012)	AP	1
	Marconi, Borinelli e Capelari (2012)	AC	1
2013	Brandt et al. (2013)	AP	1
	Cetrulo et al. (2013)	AC	1
	De Souza (2013)	TD	2
	Guilherme e Henkes (2013)	AP	1
	Prearo Jr. e Barros (2013)	AC	1
	Ribas, Köhler e Costa (2013)	AP	5
2014	Abreu (2014)	DM	4
	Gurgel Jr. (2014)	AP	1
	Macedo Jr. (2014)	AC	4
	Machado e Krieger (2014)	AC	28
	Moraes e Souza (2014)	AC	1
	Tassi e Kühn (2014)	AP	1
2015	Battistella et al. (2015)	AP	1
	Costa (2015)	DM	2
	Fredo (2015)	DM	4
	Lima (2015)	DM	1
	Rodrigues (2015)	DM	1
	Santos (2015)	DM	1
2016	Santos e Mendez (2015)	AP	7
	Magrinelli (2016)	AC	13
	Marçal e Oliveira (2016)	AP	16
2017	Abreu e Fonseca (2017)	AP	4
	Barros et al. (2017)	AP	1
	Ferreira Filho e Beltrão (2017)	AC	3
	Nascimento e Fonseca (2017)	AP	84
	Pagotto e Pizella (2017)	AC	1
2018	Alencar (2018)	DM	1
	Chiochetta e Tedesco (2018)	AP	2
	Machado (2018)	DM	3
	Monte (2018)	DM	8

AC – Artigo publicado em anais de congresso; AP – Artigo publicado em periódico científico; DM – Dissertação de mestrado; TD – Tese de doutorado.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os estudos analisados apresentam diversos resultados similares em relação aos aspectos positivos e negativos das experiências de municipalização. Por exemplo, o licenciamento ambiental municipal foi caracterizado como mais ágil, quando comparado à esfera estadual, e com a possibilidade de ser mais efetivo no controle das atividades, em razão da proximidade geográfica do poder público, empreendedores e população local (PANTA, 2006; SILVA, 2009; PORTELA et al., 2010; DANELUZ et al., 2011; MACHADO; KRIEGER, 2014; FREDO, 2015). Paralelamente à identificação de alguns

aspectos positivos, os estudos têm revelado problemas de capacidade institucional dos órgãos licenciadores municipais. A falta de recursos financeiros nas secretarias municipais de meio ambiente emergiu como um dos principais obstáculos para a municipalização do licenciamento, sendo relatada, por exemplo, por Schneider (2001), Monteiro (2009), Costa (2015), Marçal e Oliveira (2016) e Monte (2018). Outros estudos, embora não mencionem explicitamente dificuldades orçamentárias nos municípios investigados, relatam problemas relacionados à insuficiência de profissionais e de recursos materiais nos órgãos ambientais municipais (DEMARCHI; TRENTINI, 2006; CHUVAS, 2009; PEREIRA et al., 2011; BRANDT et al., 2013; GURGEL JR, 2014; RODRIGUES, 2015; PAGOTTO; PIZELLA, 2017; ALENCAR, 2018).

De maneira geral, a análise dos estudos empíricos revelou um certo amadurecimento acadêmico sobre a avaliação do tema da municipalização – e o que é mais importante: que a prática revelada nos vários estudos contrasta com os objetivos dos regulamentos estaduais. Apesar de os regulamentos exigirem uma série de requisitos que buscam assegurar capacidade administrativa do município, a literatura empírica mostrou problemas persistentes de capacidade institucional em órgãos ambientais municipais que, em tese, foram formalmente habilitados para realizar o licenciamento. Este contraste leva ao questionamento quanto à eficiência do modelo regulatório de descentralização que vem sendo praticado nos estados brasileiros. Por exemplo, a mera verificação de atributos institucionais e legislativos nos municípios parece não capturar as dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais do país. Conforme destaca Neves (2016), essas dificuldades estão relacionadas à falta de recursos orçamentários que afeta os programas e iniciativas ambientais dos municípios. Nesse contexto, é importante entender o seguinte: como municipalizar o licenciamento e a avaliação de impacto ambiental em um contexto de persistentes restrições orçamentárias e administrativas? Essa foi a principal questão tratada no grupo focal.

### 3.3 Grupo focal

O grupo focal, além de corroborar as barreiras administrativas para a municipalização identificadas na literatura, gerou informações que ajudam a entender as suas causas. Para os participantes, os problemas percebidos na gestão ambiental municipal têm diferentes origens, sendo um dos principais o desequilíbrio fiscal do pacto federativo brasileiro, que deu diversas atribuições para os entes municipais, mas sem a devida alocação de recursos para honrar tais atribuições. Conforme apontado por um dos participantes, existe uma dificuldade “que não é da gestão ambiental, não é da municipalização do licenciamento ambiental, é da municipalização de forma geral, com um pacto federativo que privilegia, do ponto de vista de aporte de recursos e arrecadação, os governos federal e estadual” (P4).

Os participantes concordaram que as particularidades políticas de cada estado também afetam o processo de descentralização do licenciamento. Isso ficou claro na discussão sobre o contraste de práticas entre os estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. O participante P2 destaca que, até 2011, 60% dos municípios gaúchos já realizavam licenciamento, enquanto menos de 1% dos municípios mineiros eram formalmente

habilitados pelo estado para exercer o licenciamento, conforme apontado por P1. Para P3, essa diferença é explicada essencialmente pelo perfil das lideranças políticas dos órgãos estaduais de meio ambiente.

A escassez de financiamento para as políticas ambientais foi destacada como uma das principais barreiras para a efetividade do licenciamento ambiental nos municípios. As secretarias de meio ambiente têm tido dificuldade para se estruturar e se veem frequentemente competindo com outras pastas da administração municipal. A discussão revelou que uma tentativa de mitigar esse problema ocorreu com a instituição da Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental (TCFA), cuja arrecadação deveria ser dividida entre os três entes federativos. Contudo, o participante P4 alegou que os recursos da TCFA vinham sendo retidos pelos estados.

Foram elencadas diversas fontes de financiamento que poderiam ser buscadas pelos municípios para viabilizar suas ações na área ambiental. Royalties de petróleo e mineração, multas ambientais e as próprias taxas de licenciamento ambiental foram fontes destacadas por P4, que foi complementado pelo participante P2 ao relatar a experiência do Rio Grande do Sul: “O que motivava os municípios a buscarem o licenciamento? Era justamente a arrecadação das licenças. Muito aconteceu por causa disso” (P2). O participante P1 também mencionou a arrecadação com as taxas de licenciamento e frisou que “(...) a execução do processo de licenciamento traz o recurso; e não o recurso tem que acontecer antes” (P1).

Outros relatos reforçaram o indício de que o próprio sistema de licenciamento ambiental gera recursos para sua manutenção. Um dos participantes expôs que “assumir o licenciamento fez com que o município se fortalecesse tecnicamente, conseguisse executar concursos, contratar profissionais e montar uma equipe básica multidisciplinar” (P4). Em sentido similar, outro participante relata que, nos municípios onde atuou, a secretaria de meio ambiente era “a segunda maior em arrecadação, perdendo apenas para Fazenda” (P1).

O grupo focal foi permeado por um otimismo em relação à viabilidade da municipalização do licenciamento ambiental. Um dos participantes alertou que os gestores ambientais municipais não devem esperar por melhorias de orçamento, mas sim, “a partir da implementação do instrumento, criar as condições para viabilizar o fundo municipal de meio ambiente para ficar independente do orçamento público” (P4).

#### 4 Considerações Finais

Este artigo buscou sintetizar a experiência dos municípios brasileiros com o licenciamento e a avaliação de impacto ambiental. Mais especificamente, buscou-se sintetizar o quadro regulatório e o conhecimento empírico sobre o tema, bem como entender a percepção de especialistas sobre os desafios da implementação do licenciamento e da AIA em contexto de restrições orçamentárias. Os resultados revelaram que, embora o processo de municipalização venha sendo cada vez mais regulamentado e praticado, ainda são relativamente poucas as publicações acadêmicas na área. Dos 53 estudos científicos identificados e analisados, a menor parte foi encontrada em periódicos indexados com revisão de pares. Os estudos identificados estão persistentemente preocupados com a

caracterização da capacidade institucional das administrações públicas locais em um ou poucos casos. Além disso, tendem a adotar metodologias que favorecem o diagnóstico de problemas, em vez de buscar soluções capazes de vencer as barreiras existentes. O grupo focal corroborou as informações disponíveis na literatura, mas, contrapondo à percepção de que barreiras financeiras dificultam a municipalização do licenciamento, revelou que os gestores locais não devem esperar por reformas orçamentárias, mas sim utilizar o próprio instrumento como um mecanismo de construção de capacidade dos órgãos municipais.

Os potenciais benefícios da descentralização de políticas ambientais, tão frequentemente mencionados na literatura internacional (JORDAN, 2000; MARSHALL, 2008), ainda não foram profundamente analisados no contexto do licenciamento e da avaliação de impacto. Como ficou mostrado aqui, existem diversas questões a serem exploradas, como, por exemplo, os meios de assegurar a descentralização em contextos de baixa capacidade institucional. Esse debate, no contexto brasileiro, precisa ir muito além da definição do que é impacto ambiental local ou da determinação de critérios para habilitação de municípios, de modo a contemplar questões de efetividade, colaboração e inovação administrativa e institucional. A heterogeneidade dos municípios brasileiros dificulta a adoção de fórmulas simples para os problemas. Contudo, os resultados obtidos nesta pesquisa sugerem mérito em explorar três avenidas de pesquisa.

Primeiro, é preciso entender como os mecanismos de cooperação podem ser fortalecidos para garantir um desempenho mínimo dos municípios. Apesar da sujeição dos órgãos municipais aos critérios definidos pelos estados, a experiência consolidada dos órgãos ambientais estaduais pode ser uma valiosa fonte de conhecimento técnico e administrativo que precisa ser mais sistematicamente aproveitada pelos entes municipais. E vice-versa: as experiências municipais podem subsidiar o aprimoramento das práticas e políticas estaduais.

Em segundo lugar, é preciso entender em que medida as dificuldades da gestão ambiental municipal estão relacionadas aos desequilíbrios orçamentários do federalismo brasileiro. Tanto a literatura e o grupo focal indicaram que a municipalização do licenciamento é profundamente influenciada pela histórica precariedade das finanças municipais. Todavia, ainda não está claro o nível de influência desse contexto.

Por fim, vontade política e engajamento por parte dos governos locais são elementos fundamentais para fazer face aos desafios. É necessário um comprometimento genuíno da administração municipal, que não deve encarar o licenciamento como um mero rito burocrático do poder executivo, mas sim como um instrumento capaz de dar apoio à promoção da sustentabilidade local. Sem este comprometimento, há o risco de que a descentralização represente o acréscimo de mais uma camada de responsabilidades no nível local, replicando os problemas já existentes nos níveis estaduais e federal.

## Referências

ABREU, E. L.; FONSECA, A. Análise comparada da descentralização do licenciamento ambiental em municípios dos estados de Minas Gerais e Piauí. **Sustentabilidade Em Debate**, v. 8, n. 3, p. 167-180, 2017.

- ABREU, M. D. S. **Licenciamento ambiental na Paraíba**: descentralização, entraves e possibilidades. 2014. 94f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. João Pessoa, 2014.
- ALENCAR, S. K. P. **Municipalização do licenciamento ambiental**: tipologias de atividades impactantes, potencialidades e fragilidades do processo. 2018. 81f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental. Recife, 2018.
- ALMEIDA NETO, J. V.; OLIVEIRA, A. K. M.; RAMOS, V. L. Atuação do conselho municipal do meio ambiente em Campo Grande-MS: licenciamento municipal. **Revista Uniara**, v. 14, n. 1, p. 158–168, 2011.
- ARAÚJO, R. P. Z.; COSTA, H. S. M. Regulação ambiental no espaço urbano: a trajetória do licenciamento ambiental no município de Belo Horizonte. **Cadernos de História**, v. 13, n. 19, p. 94–125, 2012.
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 1, p. 37-55, 2007.
- BABBIE, E. **The Practice of Social Research**. Wadsworth: Cengage Learning, 2013.
- BARROS, C. S.; DA SILVA, M. A. C.; BEZERRA, E. P.; RIBEIRO, R. M. Análise do processo de licenciamento ambiental: um estudo de caso na cidade de Sobral – CE. **ScientiaTec: Revista de Educação, Ciência e Tecnologia do IFRS**, v. 4, n. 1, p. 72–89, 2017.
- BATTISTELLA, F.; PFÜLLER, E. E.; PORSCH, M. R. M. H.; SILVA, R. S.; PRADO, G. R. Licenciamento ambiental municipalizado: estudo de caso do Departamento Municipal de Maximiliano de Almeida/RS. **Revista de Agronomia e Medicina Veterinária**, v. 2, n. 4, p. 1–22, 2015.
- BEDNER, A. Consequences of Decentralization: Environmental Impact Assessment and Water Pollution ‘Control in Indonesia. **Law & Policy**, v. 32, n. 1, p. 38-60, 2010.
- BLAZINA, E. G.; LIPP-NISSINEN, K. H. Contribuição ao conhecimento da evolução do licenciamento ambiental municipal no Rio Grande do Sul (RS). **Fepam em Revista**, v. 3, n. 2, p. 12–25, 2010.
- BLOOR, M.; FRANKLAND, J.; THOMAS, M.; STEWART, K. **Focus Groups in Social Research**. London: Sage Publications, 2001.
- BRANDT, F.; SALVATORI, R. U.; REMPEL, C.; BICA, J. B.; STROHSCHOEN, A. A. G. O desafio do licenciamento ambiental no município de Roca Sales, Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista de Ciências Ambientais**, v. 7, n. 2, p. 74–86, 2013.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 140**, de 8 de dezembro de 2011. Brasília: Casa Civil, Presidência República, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 6938**, de 31 de agosto de 1981. Brasília: Casa Civil, Presidência República, 1981.

BURKI, S. J.; PERRY, G.; DILLINGER, W. **Beyond the center: decentralizing the state.** Washington: The World Bank, 1999.

CETRULO, T. B.; MOLINA, N. S.; LIMA, M. F. A.; MATOS, L. F. Análise da municipalização do licenciamento ambiental em Rondônia. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 9., Niterói, 2013. **Anais...** Niterói: Inovarse, 2013.

CHIOCHETTA, B.; TEDESCO, C. D. Licenciamento ambiental municipal e minimização dos impactos em dois municípios do norte do RS. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 7, n. 2, p. 411-425, 2018.

CHUVAS, R. N. M. **Uma análise do processo de licenciamento ambiental no Estado do Amazonas: competência, descentralização e desconcentração.** 2009. 84f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Amazonas, Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente. Manaus, 2010.

CORRÊA, S. A. **Descentralização da gestão ambiental no Estado do Pará e suas implicações no licenciamento ambiental (1988-2010).** 2011. 149f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém, 2011.

COSTA, G. M. **Licenciamento ambiental nos municípios da Grande Aracaju.** 2015. 135f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Sergipe, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente. São Cristóvão, 2015.

CRESWELL, J. W. **Research Design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches.** 4. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2014.

DANELUZ, A. C. S.; TURCHETTO, D.; PELEGRINI, G.; PESSOTTO, G. P. Gestão ambiental um desafio para o desenvolvimento sustentável: o caso do município de Taquaruçu do Sul - RS. **Synergismus scyentifica UTFPR**, v. 1, n. 6, 2011.

DE OLIVEIRA, I. **A perspectiva do licenciamento ambiental municipal em Piracicaba, SP: implicações nas estruturas organizacionais e financeiras da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente - SEDEMA.** 2011. 149f. Dissertação (Mestrado). Universidade Metodista de Piracicaba, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Santa Bárbara D'Oeste, 2011.

DE SOUZA, N. M. C. G. **Gestão ambiental pública na Amazônia brasileira: uma análise do Projeto de Gestão Ambiental Integrada no Estado do Pará.** 2013. 273f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido. Belém, 2013.

DEMARCHI, F. C.; TRENTINI, F. Licenciamento ambiental: sua efetividade/necessidade no município de Vitória. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (CONPEDI), XV, Manaus, 2006. **Anais...** Manaus: CONPEDI, 2006.

ECCLESTON, C. H. **NEPA and Environmental Planning: Tools, Techniques, and Approaches for Practitioners.** Boca Raton: CRC Press, Taylor & Francis Group, 2008.

- ESCOBAR, M. L. As vantagens da delegação de competência do licenciamento ambiental dos estados para os municípios. **Revista UNIABEU**, v. 4, n. 6, p. 182–196, 2011.
- FERREIRA FILHO, D. F.; BELTRÃO, A. L. S. S. A municipalização do licenciamento ambiental no estado do Pará como forma de gestão ambiental moderna: um estudo de caso nos municípios de Belém, Ananindeua e Marituba na região metropolitana de Belém-PA. In: Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental, VIII, Campo Grande, 2017. **Anais...** Campo Grande: Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, 2017.
- FISCHER, T. B.; NOBLE, B. Impact Assessment Research – Achievements, Gaps and Future Directions. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 17, n. 01, p. 1501001, 2015.
- FONSECA, A.; SÁNCHEZ, L. E.; RIBEIRO, J. C. J. Reforming EIA systems: A critical review of proposals in Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 62, p. 90–97, 2017.
- FONSECA, A.; RODRIGUES, S. E. The attractive concept of simplicity in environmental impact assessment: Perceptions of outcomes in southeastern Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 67, n. Supplement C, p. 101-108, 2017.
- FREDO, G. C. **A municipalização do licenciamento ambiental nos municípios de Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte/RS**. 2015. 105f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande, Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro. Rio Grande, 2015.
- GUILHERME, F. C.; HENKES, J. A. A execução do licenciamento ambiental no município de Itaguaí, RJ. **Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, v. 1, n. 2, p. 82–146, 2013.
- GURGEL JÚNIOR, F. J. Aspectos do licenciamento ambiental municipal: um estudo de caso do município de Volta Redonda/RJ. **Cadernos UniFOA**, , n. 26, p. 115–122, 2014.
- IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016.
- JORDAN, A. The Politics of Multilevel Environmental Governance: Subsidiarity and Environmental Policy in the European Union. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 32, p 1307-1324, 2000.
- KEMP, R.; PARTO, S.; GIBSON, R. B. Governance for sustainable development: moving from theory to practice. **International Journal of Sustainable Development**, v. 8, n. 1/2, p. 12–30, 2005.
- KRIPPENDORFF, K. **Content Analysis: an introduction to its methodology**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.
- LIMA, A. **O papel da audiência pública no licenciamento ambiental: estudo de caso em Belo Horizonte**. 2015. 175f. Dissertação (Mestrado). Escola Superior Dom Helder Câmara, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte, 2015.



LIMA, A. O. Caracterização da gestão ambiental no município de Betim - MG. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 6, n. 1, p. 13–27, 2012.

LOOMIS, J. J.; DZIEDZIC, M. Evaluating EIA systems' effectiveness: A state of the art. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 68, n., p. 29-37, 2018.

MACEDO JUNIOR, R. C.; VASCONCELLOS SOBRINHO, M.; FLORES, M. S. A. Gestão ambiental intermunicipal consorciada: um estudo de casos múltiplos no Nordeste do Estado do Pará. **V CODS - Colóquio Organizações, Desenvolvimento & Sustentabilidade**, v. 5, n. 1, p. 81–100, 2014.

MACHADO, L. B. **Licenciamento ambiental municipal**: Uma análise das práticas e desafios na sua aplicação em municípios da Bahia. 2018.180f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, Águas e Saneamento. Salvador, 2018.

MAGRINELLI, E. Consórcio público e licenciamento ambiental: um modelo viável para pequenos municípios. In: CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS, XIII, Poços de Caldas, 2016. **Anais...** Poços de Caldas: Congresso Nacional de Meio Ambiente de Poços de Caldas, 2016.

MAO, W.; HILLS, P. Impacts of the economic-political reform on environmental impact assessment implementation in China. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 20, n. 2, p. 101–111, 2002.

MARÇAL, H. F.; OLIVEIRA, I. L. M. C. Vantagens da descentralização do licenciamento ambiental para os municípios goianos com menos de 20 mil habitantes. **Revista Eletrônica de Educação da Faculdade Araguaia**, v. 9, p. 269–286, 2016.

MARCONI, I. C.; BORINELLI, B.; CAPELARI, M. G. M. A descentralização do licenciamento ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina - PR. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Ponta Grossa, 2012. **Anais...** Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), 2012.

MARSHALL, G. R. Nesting, subsidiarity, and community-based environmental governance beyond the local leve. **International Journal of the Commons**, v. 2, n. 1, p. 75–97, 2008.

MENDES, P. A. B. **Contribuição para a avaliação do licenciamento ambiental e da avaliação de impactos ambientais no Brasil**: o caso do Conselho Municipal de Belo Horizonte - MG. 2007. 217f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Departamento de Geografia. Brasília, 2007.

MONTE, E. A. **Avanços e desafios da municipalização do licenciamento ambiental do Estado de Pernambuco**. 2018. 162 f. Dissertação (Mestrado). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Gestão Ambiental. Recife, 2018.

MONTEIRO, C. S. **Municipalização do licenciamento municipal como instrumento de descentralização de políticas ambientais**: o caso de Macaé-RJ. 2009. 107f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Física de Caracaras. Rio de Janeiro, 2009.

tação (Mestrado). Universidade Estadual do Norte Fluminense, Centro de Ciências do Homem. Campos dos Goytacazes, 2009.

MORAES, A. R.; SOUZA, R. P. Análise da gestão ambiental no município de Mundo Novo/MS. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, V, 2014. **Anais...** Belo Horizonte: Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais e de Saneamento, 2014.

MOREIRA, M. A. M. **Legalidade e legitimidade no licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto de iniciativa do poder público municipal em Belo Horizonte**. 2007. 166f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. Belo Horizonte, 2007.

MORGAN, D. L. Focus Groups. In: GIVEN, L. M. (Org.). **The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2008.

MORGAN, R. K. Environmental impact assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 30, n. 1, p. 5–14, 2012.

MORRISON-SAUNDERS, A.; POPE, J.; GUNN, J. A. E.; BOND, A.; RETIEF, F. Strengthening impact assessment: a call for integration and focus. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 32, n. 1, p. 2–8, 2014.

NAJAM, A.; PAPA, M.; TAIYAB, N. **Global Environmental Governance: A Reform Agenda**. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2006.

NASCIMENTO, D. T.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 2, p. 185–208, 2011.

NASCIMENTO, T.; FONSECA, A. A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 43, Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental, p. 152–170, 2017.

NEVES, E. M. S. C. Institutions and environmental governance in Brazil: the local governments' perspective. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 20, n. 3, p. 492–516, 2016.

PAGOTTO, M. E.; PIZELLA, D. G. Municipalização do licenciamento ambiental: uma análise institucional, tendo como estudo de caso o município de Três Lagoas, MS. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, VIII, Campo Grande, 2017. **Anais...** Campo Grande: Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, 2017.

PANTA, V. M. **Municipalização dos sistemas de licenciamento ambiental: estudos de caso na região do Vale do Rio Pardo - RS**. 2006. 125f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Santa Cruz do Sul, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, 2006.

PEREIRA, P. C.; BRASIL, F. C.; FIGUEIRA, T. A.; PAIVA, D. Municipalização do licenciamento ambiental na região do Médio Vale do Paraíba do Sul no Estado do Rio de

Janeiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO AMBIENTAL, Londrina, 2011. **Anais...** Londrina: Instituto Brasileiro de Estudos Ambientais, 2011.

POPE, J.; BOND, A.; MORRISON-SAUNDERS, A.; RETIEF, F. Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 41, p. 1–9, 2013.

PORTELA, L. S.; SILVA JÚNIOR, I. V.; NASCENTES, A. L.; CAMPOS, D. V. B. Levantamento das atividades potencialmente poluidoras do município de Vassouras, RJ – Brasil. **Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego**, v. 4, n. 1, p. 153–163, 2010.

PREARO JUNIOR, P.; BARROS, S. R. A análise da descentralização do licenciamento ambiental no Município do Rio de Janeiro: uma contribuição no aprimoramento da gestão ambiental das empresas. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, IX, Niterói, 2013. **Anais...** Niterói: Inovarse, 2013.

RIBAS, A. A.; KÖHLER, A.; COSTA, A. BEN. Municipalização do licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul. **Caderno de Pesquisa - Série Biologia**, v. 25, n. 1, p. 60–73, 2013.

RODRIGUES, M. A. G. **Estudo ambiental e da efetividade do sistema de licenciamento do município de Caraguatatuba como instrumento de gestão**. 2015. 61f. Dissertação (Mestrado). Universidade Camilo Castelo Branco, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais. São José dos Campos, 2015.

SÁNCHEZ, L. E. Development of Environmental Impact Assessment in Brazil. **UVP Report**, v. 27, n., p. 193-200, 2013.

SANJUAN, M. M. T. **Caracterização dos elementos fundamentais para efetivação da municipalização do licenciamento ambiental**. 2008. 158f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Bahia, Escola Politécnica. Salvador, 2008.

SANTOS, J. Q.; MENDEZ, J. M. D. Licenciamento ambiental e política de descentralização da gestão ambiental no território do Recôncavo da Bahia. **Revista Brasileira de Administração Política**, v. 8, n. 2, p. 163–180, 2015.

SANTOS, S. S. M. **Capacidade institucional, gestão ambiental descentralizada e sustentabilidade: o caso de Barcarena (PA)**. 2015. 148f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Programa de Pós-Graduação em Tecnologia de Processo Químicos e Bioquímicos. Rio de Janeiro, 2015.

SCHNEIDER, E. **Gestão ambiental municipal: estudo de caso na administração municipal de Teutônia**. 2001. 95f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Administração. Porto Alegre, 2001.

SENFF, D. S. **Um estudo da qualidade na prestação do serviço público de licenciamento ambiental**. 2008. 123f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Porto Alegre, 2008.

SILVA, G. L. A. **O local no global: a municipalização do licenciamento ambiental em Porto Alegre e o regramento construído para a implantação das redes de telecomunicações.** 2006. 124f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Porto Alegre, 2009.

STRUCHEL, A. C. D. O. **Licenciamento ambiental municipal.** São Paulo: Oficina de Textos, 2016.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105–121, 2005.

TASSI, R. H.; KÜHN, D. D. Gestão ambiental municipal: diagnóstico do processo de licenciamento ambiental no município de Palmeira das Missões – RS. **Revista Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, v. 3, n. 2, p. 113–141, 2014.

VILAS-BOAS, M. W. **Análise comparativa do licenciamento ambiental de atividades agrícolas: o caso de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA).** 2008. 112f. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2008.

Submetido em: 03/10/2018

Aceito em: 29/10/2019

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20180266r2vu2020L1AO2020;23:e02662>

Artigo Original

# DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO E DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO BRASIL: REGULAÇÃO E ESTUDOS EMPÍRICOS

---

THIAGO NASCIMENTO  
EMANOELE LIMA ABREU  
ALBERTO FONSECA

## DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO E DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NO BRASIL: REGULAÇÃO E ESTUDOS EMPÍRICOS

**Resumo:** O licenciamento e a avaliação de impacto ambiental são cada vez mais implementados pelos municípios brasileiros, que historicamente têm problemas de capacidade institucional. O objetivo deste artigo foi sintetizar criticamente os regulamentos e os estudos científicos empíricos sobre o uso descentralizado desses instrumentos no Brasil, bem como explorar a percepção de especialistas sobre esse fenômeno. A metodologia seguiu uma abordagem qualitativa sequencial, com dados coletados por meio de revisão da literatura, análise de conteúdo dos regulamentos estaduais e grupo focal. Verificou-se que parte dos objetivos dos 25 regulamentos analisados não está claramente refletida na prática. As 53 publicações identificadas corroboram diversos problemas de capacidade institucional nos municípios. O grupo focal revelou que o licenciamento municipal, apesar dos desafios, poderia funcionar como um mecanismo de construção de capacidade institucional local. O artigo acentua a importância da capacitação e da inovação institucional nos municípios e sugere estudos futuros.

**Palavras-chave:** Licenciamento ambiental; avaliação de impacto; descentralização política; aprendizado; Brasil.

## DECENTRALIZATION OF ENVIRONMENTAL LICENSING AND IMPACT ASSESSMENT IN BRAZIL: REGULATION AND EMPIRICAL STUDIES

**Abstract:** Environmental licensing and environmental impact assessment have been increasingly implemented by Brazilian municipalities, which have been historically plagued by problems of institutional capacity. The aim of this paper was to critically synthesize the regulations and scientific empirical studies about the decentralized implementation of such tools in Brazil, as well as to explore the perception of specialists about this phenomenon.

This study adopted a predominantly qualitative and sequential approach, informed by data collected through content analysis of state regulations and a focus group. Overall, findings show that part of the objectives of the 25 reviewed regulations is not clearly reflected in practice. The 53 identified publications corroborate the existence of problems of institutional capacity in municipalities. The focus group revealed that decentralization, despite the challenges, could be a driver of institutional capacity at local administrations. The article highlights the need for capacity-building and institutional innovation, and suggests future avenues of research.

**Keywords:** Environmental licensing; impact assessment; political decentralization; learning; Brazil.

## DESCENTRALIZACIÓN DEL LICENCIAMIENTO AMBIENTAL Y DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EM BRASIL: REGULACIÓN Y ESTUDIOS EMPÍRICOS

**Resumen:** El licenciamiento y la evaluación de impacto ambiental son cada vez más implementados al nivel de los municipios brasileños, que históricamente tienen problemas de capacidad institucional. El objetivo de este artículo fue sintetizar críticamente las regulaciones y los estudios científicos empíricos sobre la municipalización en Brasil, así como explorar la percepción de especialistas sobre ese fenómeno. La metodología siguió un abordaje cualitativo secuencial, con datos recolectados por medio de revisión de la literatura, análisis de contenido de los reglamentos y grupo focal. Se ha comprobado que parte de los objetivos de los 25 reglamentos analizados no están claramente reflejados en la práctica. Las 53 publicaciones identificadas corroboran diversos problemas de capacidad institucional en los municipios. El grupo focal reveló que el permiso municipal podría funcionar como un mecanismo de construcción de capacidad institucional local. El artículo enfatiza la importancia del desarrollo de capacidades y la innovación institucional en los municipios.

**Palabras clave:** Licenciamiento ambiental; evaluación de impacto ambiental; descentralización; aprendizaje; Brasil.

---