

HUGO AMÉRICO RUBERT SCHAEGLER

**AVALIAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL NA APA DO PLANALTO CENTRAL PARA OS
GOVERNOS DO DISTRITO FEDERAL E DO ESTADO DE GOIÁS**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Florestal, do curso de Pós-Graduação em Gestão Florestal, Departamento de Economia Rural e Extensão, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Sanquetta
Co-orientador: Prof. Dr. Eleazar Volpato

CURITIBA – PR

2008

Aos meus pais, pelo apoio irrestrito, sempre.

Dedico.

AGRADECIMENTOS

Aos colegas e amigos Manoel Araújo e Maria Helena, pela imensa colaboração na realização deste trabalho e pelo ótimo trabalho que fazem pelo IBAMA/ICMBio.

Aos colegas e amigos Lúcio Hyczy, Carlos Rafael, Juliana Freitas, Valquíria Menegon e Dona Margarida, pela colaboração e incansável trabalho buscando a melhoria dos serviços oferecidos aos usuários do IBAMA.

Ao amigo Luiz Eduardo L. C. Nunes, pela colaboração.

Ao Professor Volpato, pela orientação e disposição em me ajudar.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. MATERIAIS E MÉTODOS ..	3
3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A APA DO PLANALTO CENTRAL	3
3.1. Sistema Nacional de Unidades de Conservação	3
3.2. Política Nacional de Meio Ambiente	5
3.3. Normatização do Licenciamento Ambiental	5
3.4. Área de Proteção Ambiental – APA – do Planalto Central	7
3.5. Termo de Ajustamento de Conduta – TAC	9
3.6. Projeto Lei sobre transferência da gestão da APA do Planalto Central para os Governos do Distrito Federal e Goiás	10
3.7. A gestão da APA do Planalto Central	13
3.8. Do Licenciamento	14
3.9. Do Plano de Manejo	15
3.10. Efetividade da Gestão das UC Federais do Brasil	16
4. DISCUSSÃO	20
5. CONCLUSÃO	22
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo analisar a estratégia da criação da APA do Planalto Central como instrumento de gestão ambiental no Distrito Federal. Foi dado enfoque no licenciamento ambiental, confrontando com a legislação ambiental vigente. Foram utilizados dados secundários e consulta a servidores lotados na SUPES/IBAMA-DF. Houve confrontação também com Projetos de Lei que visam transferir a gestão da APA do Planalto Central para os Governos do Distrito Federal e do Estado de Goiás. Foram destacadas principais deficiências encontradas para a gestão e explicitados motivos para a não transferência aos órgãos do DF e Goiás.

Palavras-chave: APA do Planalto Central, licenciamento ambiental, Goiás, Distrito Federal.

ABSTRACT

The goal of this study is to analyze the strategy of the creation of APA of Planalto Central as an instrument of environmental management in Distrito Federal. This work focus is the environmental licensing, confronting the current environmental legislation. This study used secondary information and consult of public servants that work in SUPES/IBAMA-DF. This study also confronted draft laws that intend to transfer the management of APA of Planalto Central to the government of Distrito Federal and to the state of Goiás. This study points out the substantial deficiencies that was found for the management and points out the reasons for the non-transfer of the APA's management to the governments of Distrito Federal and Goiás.

Keywords: APA of Planalto Central, environmental licensing, Goiás, Distrito Federal.

1. INTRODUÇÃO

O meio ambiente tem pago um alto preço pela explosão demográfica, em virtude da expansão urbana e utilização desordenada dos recursos naturais. A falta de políticas de habitação e invasões de terras públicas, por exemplo, trazem conseqüências ambientais que obrigam as ações de governo a se tornarem corretivas, e não de estabelecimento de diretrizes, como deveria ser.

A criação de áreas protegidas possui curva crescente ao longo dos anos, totalizando hoje 60 milhões de hectares, com objetivo de atingir os 100 milhões de hectares em três anos, segundo o Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Dentre as Unidades de Conservação criadas, observam-se claramente tentativas do governo em melhorar a gestão de partes do seu território. A criação da Área de Proteção Ambiental do Planalto Central (APA-PC) e as Unidades de Conservação que fazem parte do chamado Distrito Florestal da BR-163, são bons exemplos de fatos recentes.

O Decreto s/nº de 10 de janeiro de 2002, que cria a APA do Planalto Central, define, em seu artigo 1º que “fica criada a Área de Proteção Ambiental – APA do Planalto Central, localizada no Distrito Federal e no Estado de Goiás, com a finalidade de proteger os mananciais, regular o uso dos recursos hídricos e o parcelamento do solo, garantindo o uso racional dos recursos naturais e protegendo o patrimônio ambiental e cultural da região”.

Com a criação da APA, ficou transferida para o Governo Federal, através da então Gerência Executiva do DF do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a responsabilidade do licenciamento ambiental de uma série de empreendimentos e atividades, antes realizadas pelo

Governo Distrital. Dentre essas, a implantação de novos condomínios, que se tornaram uma preocupação no Distrito Federal. Esperava-se, com isto, que houvesse maior controle quanto à utilização dos recursos naturais, uma vez que, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC e a Resolução CONAMA nº 013/90, os processos de licenciamento ambiental devem passar pela anuência do órgão gestor da Unidade de Conservação.

À época da criação da Unidade, houve manifestação contrária dos órgãos do Governo do Distrito Federal, em especial a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), hoje Instituto Brasília Ambiental – IBRAM e da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, alegando que já havia muitas áreas protegidas. Eles interpretaram o decreto como uma “intervenção branca” do governo federal. Desde a criação da APA, diversas ações foram feitas na tentativa de devolver a gestão ao Governo do Distrito Federal e de Goiás, passando por Ação Direta de Inconstitucionalidade até Projetos de Lei da Câmara dos Deputados.

Desde a criação da UC, foram propostos vários Projetos de Lei que visam a transferência de sua gestão aos órgãos de meio ambiente do Distrito Federal e de Goiás.

O objetivo deste trabalho é analisar a estratégia da criação da APA do Planalto Central como instrumento de gestão ambiental no Distrito Federal, com enfoque no licenciamento ambiental, confrontando com a legislação ambiental vigente e, diante disso, avaliar a transferência da gestão para os órgãos estaduais de meio ambiente.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

O presente estudo foi realizado em Brasília, Distrito Federal, região centro-oeste do Brasil.

As principais fontes de dados e informações para a análise a que se propõe o trabalho foram: Ministério do Meio Ambiente – MMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, Presidência da República, Supremo Tribunal Federal – STF, Ministério Público Federal – MPF, Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, Governo do Distrito Federal, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH-DF, bem como outras entidades do setor, além de Leis, Decretos, Resoluções, Projetos de Lei e Relatórios, dentre outros.

Os dados são, em sua maioria, oriundos de fontes secundárias. Foram feitas consultas a oito servidores do IBAMA, analistas ambientais, lotados na Divisão Técnica da Superintendência do Distrito Federal, que trabalham com o licenciamento ambiental na APA PC, buscando identificar as principais deficiências hoje encontradas e visão geral do licenciamento.

3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A APA DO PLANALTO CENTRAL

Esta discussão abrange a descrição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a APA do Planalto Central, a Lei 6.938/1981, a Resolução CONAMA 237/1997, o Termo de Ajuste de Conduta Firmado para criar condições de gestão da APA e o Projeto de Lei que devolve a gestão ambiental dos territórios compreendidos pela APA ao Governo Distrital e do Estado de Goiás.

3.1. Sistema Nacional de Unidades de Conservação

De acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, instituído pela Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, entende-se por Unidade de Conservação – UC – o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2004).

A Área de Proteção Ambiental – APA – conforme o SNUC, faz parte do grupo de Unidades de Conservação de Uso Sustentável e é definida como uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importante para a qualidade de vida e o bem estar das populações humanas, tendo como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Esta categoria de UC é constituída de terras públicas ou privadas.

Aos órgãos executores do SNUC, ou seja, o IBAMA, e os órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, cabe a função de implementar tal sistema, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação.

O Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamenta artigos do SNUC e dá outras providências, em seus Artigos 21 a 24, trata sobre a gestão compartilhada de unidade de conservação por Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, porém não faz referência à gestão compartilhada com outros órgãos públicos (BRASIL, 2004).

A principal forma de participação dos diversos atores sociais na implementação do SNUC tem se dado através dos conselhos gestores e do processo de consulta pública.

3.2. Política Nacional de Meio Ambiente

A Lei N° 6.938, de 1981, dispôs sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Esta legislação criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, composto por órgãos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurando que todos têm responsabilidades sobre a proteção e melhoria da qualidade ambiental. Uma série de instrumentos foi criada para os objetivos propostos, entre eles a criação de espaços territoriais ambientalmente protegidos e o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. A competência do licenciamento ambiental é definida no art. 10, onde a “construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”. Ainda no parágrafo 4º do mesmo artigo, fica estabelecido que “compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional” (BRASIL, 2004).

3.3. Normatização do Licenciamento Ambiental

A necessidade de serem criadas diretrizes e procedimentos para o Licenciamento Ambiental de atividades potencialmente poluidoras e integrar a atuação dos órgãos componentes do SISNAMA levou o Conselho Nacional de Meio Ambiente a publicar a Resolução CONAMA nº 237 de 1997.

Esta resolução define o Licenciamento Ambiental como “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”.

A resolução pretende esclarecer as competências dos órgãos do SISNAMA no que tange ao licenciamento ambiental, de acordo com a Lei 6.938, 31 de agosto de 1981. Desta forma, as competências do IBAMA, conforme o que se refere o artigo 10 da Lei. Dentre as atividades, estão aquelas localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União; de impacto regional e nacional; destinadas a utilizar energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN e bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

Fica estabelecido que o IBAMA fará o licenciamento das atividades descritas, após considerar os envolvidos no procedimento de licenciamento, bem como poderá

delegar aos Estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

O artigo 5º define as competências dos órgãos ambientais estaduais ou do Distrito Federal como aqueles que são localizados ou desenvolvidos em mais de um Município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal, bem como os que possuam impactos que ultrapassem limites territoriais de um ou mais municípios. As interferências com áreas de preservação permanente também cabem aos órgãos estaduais/distritais. Outras atividades, desde que delegadas pela União, também podem ser feitas por estas esferas. Para que haja o licenciamento, estabeleceu-se que devem ser consultados os órgãos municipais de meio ambiente, além de outros órgãos competentes, em qualquer nível.

3.4. Área de Proteção Ambiental – APA – do Planalto Central

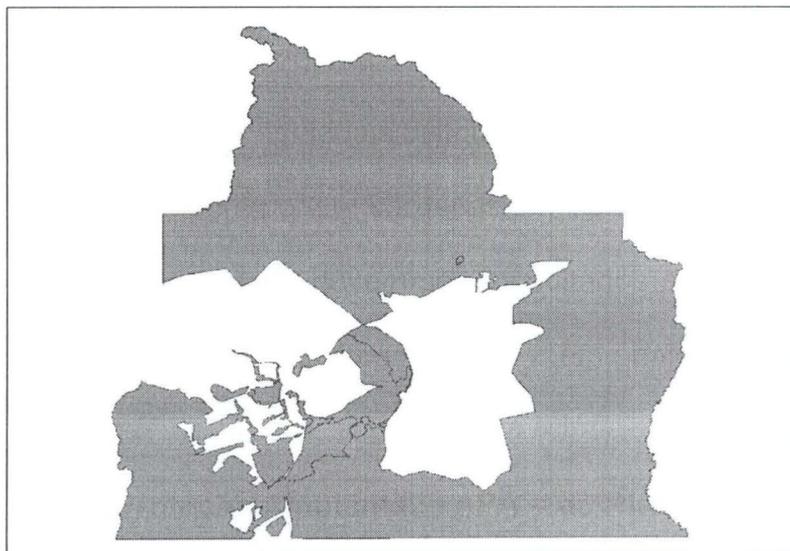


Figura 01 – Limites da APA do Planalto Central, englobando o DF e parte de Goiás.

A Área de Proteção Ambiental do Planalto Central foi criada com o objetivo de proteger os mananciais, regular o uso dos recursos hídricos e o parcelamento do

solo, garantir o uso racional dos recursos naturais e proteger o patrimônio ambiental e cultural da região, refletindo preocupações sociais intensas, inclusive na mídia. Possui uma área de 507.070,72ha, sendo 380.020ha (74,95%) localizados no Distrito Federal e 127.051ha (25,05%) no Estado de Goiás, nos municípios de Planaltina e Padre Bernardo. Cerca de 65 % do território do Distrito Federal é abrangido pela APA (IBAMA, 2008).

A APA faz parte da área da Reserva da Biosfera do Cerrado e integra um conjunto de UCs federais (Parque e Floresta Nacionais de Brasília, Reserva Biológica da Contagem, Áreas de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Descoberto e Área de Relevante Interesse Ecológico dos Córregos Capetinga e Taquara), constituindo desta forma um mosaico de áreas legalmente protegidas, com aproximadamente 662.583,00ha, o qual representa a possibilidade de preservação de significativa área do bioma Cerrado (RBMA, 2006).

A APA está inserida em um território de relevante interesse nacional e regional, onde estão localizadas as nascentes de vários cursos de água, formadores de três grandes Bacias Hidrográficas do país: São Francisco, Tocantins e Paraná. Na região encontram-se remanescentes importantes da área "core" do Cerrado no Brasil, incluindo, além das fitofisionomias mais comuns de Cerrado sensu latu, áreas significativas de matas secas, fundamentais para a conservação da biota (MMA, 2006).

Um dos principais problemas verificados na região da APA do Planalto Central é o acelerado processo de ocupação e uso irregular do solo. A expansão urbana desordenada, associada às atividades como mineração (cascalho, areia, calcário, argila) e agropecuária, são responsáveis pela perda da cobertura vegetal e

da diversidade biológica, aumento da demanda por abastecimento de água, poluição, impermeabilização do solo, assoreamento e lançamento de águas pluviais nos corpos hídricos (MINISTÉRIO, 2008).

De acordo com artigo 5º do citado Decreto de criação, o licenciamento ambiental e o respectivo supervisionamento dos demais processos dele decorrentes serão feitos pelo IBAMA, por intermédio de sua Superintendência no Distrito Federal, no tocante às atividades de (i) implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e expansão ou modificação daqueles já existentes; (ii) implantação ou expansão de serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica; (iii) remoção de vegetação nativa em qualquer estágio de sucessão; (iv) abertura de novas ou ampliação das vias de comunicação existentes; (v) modificação de gabarito de construção, taxa máxima de ocupação e módulo mínimo de parcelamento do solo; (vi) construção de diques e barragens nos cursos d'água; e (vii) implantação ou execução de qualquer atividade potencialmente degradadora do meio ambiente, nos termos da lei. Além disto, serão ainda licenciadas e supervisionadas as atividades previstas no art. 2º da Resolução CONAMA no 001/86 (IBAMA, 2008).

No anexo I do Decreto Presidencial, são estabelecidas as atividades sob responsabilidade dos órgãos ambientais do Distrito Federal e do Estado de Goiás, como monitoramento e fiscalização das atividades ou empreendimentos previamente licenciados pelo IBAMA/DF, a recuperação de áreas degradadas, licenciamento de atividades agropecuárias e de indústrias em geral, bem como atividades de pequeno impacto ambiental.

Em relação à gestão da APA do Planalto Central, o Decreto de criação, em seu Art. 7º, prevê que a mesma será "implantada, supervisionada, administrada e

fiscalizada pelo IBAMA, em articulação com os demais órgãos federais, estaduais, do governo distrital, municipais e organizações não-governamentais". São previstas a adoção de medidas como zoneamento ecológico-econômico, utilização dos instrumentos legais e dos incentivos financeiros governamentais, para assegurar a proteção da biota, o uso racional do solo e outras medidas que visem salvaguardar os recursos ambientais, impedir ou evitar o exercício de atividades causadoras de degradação da qualidade ambiental, divulgação do Decreto, incentivo à criação e reconhecimento de Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPN.

3.5. Termo de Ajustamento de Conduta – TAC

A fim de criar as condições necessárias à gestão eficaz da APA do Planalto Central, foi assinado, em 19 de dezembro de 2002, o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC – entre a Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Estado do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério de Estado do Meio Ambiente, Secretaria do Patrimônio da União, Departamento de Polícia Federal, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Entre os compromissos assumidos pelo IBAMA no referido TAC, destaca-se a destinação de cargos em comissão para atender ao corpo gerencial e técnico da Superintendência do IBAMA no Distrito Federal, a liberação de recursos para implementação do Plano de Manejo da APA, aquisição de equipamentos e veículos, contratação de técnicos, indispensáveis para as ações de fiscalização, licenciamento e gestão ambiental e modernização da rede de informática.

3.6. Projetos de Lei sobre transferência da gestão da APA do Planalto Central para os Governos do Distrito Federal e Goiás.

O Projeto de Lei nº 2.572, datado de 24 de novembro de 2003, após tramitação na Câmara dos Deputados, acabou sendo arquivado pela Mesa Diretora, em 31 de janeiro de 2007, após ter tramitado por diversas comissões daquela casa, como a de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e a de Trabalho, Administração e Serviço Público.

O Projeto, que dispunha sobre a transferência da gestão da APA do Planalto Central do IBAMA para os Governos do Distrito Federal e Goiás, apresentava como justificativa a falta de recursos e estrutura institucional para cumprir as determinações estabelecidas no Decreto de criação da APA, carregando sobremaneira aquela Superintendência, o que seria diminuído com a transferência da gestão da UC para os órgãos estaduais, afirmando que os Governos possuem condições, através de suas estruturas administrativas, de executarem com eficiência as funções então delegadas ao IBAMA.

Dentre os relatórios apresentados às Comissões, destaca-se os do Deputado Oliveira Filho à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, favoráveis à aprovação do projeto, sendo o primeiro de 01.02.2006, protocolado sob o número 4DC9CE4437, e o segundo de 22.03.2006, protocolado sob o número 12258CCA48.

O primeiro relatório afirma que a “expansão urbana ocorreu, em muitos casos, à revelia da lei, sem o necessário cumprimento das disposições da Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, nem das leis distritais e federais de meio ambiente”. O Deputado chega a fazer um paralelo da APA do Planalto

Central com a APA do Rio São Bartolomeu, cuja administração inicialmente era federal e que está a cargo do Governo do Distrito Federal, por meio da Lei nº 9.262/96, e que não foram contidos os processos de ocupação.

O Deputado defende que deve ser mantida parceria entre os governos, “conservando-se as motivações que nortearam a criação da APA”, podendo o licenciamento ambiental ser transferido para os Governos do Distrito Federal e do Estado de Goiás, “exceto no que diz respeito ao licenciamento ambiental dos projetos de parcelamento do solo urbano, que continuará a cargo do IBAMA”.

O artigo 2º do PL transfere a gestão da APA para os Governos do Distrito Federal e do Estado de Goiás, cabendo aos mesmos o desenvolvimento de atividades que se confundem hoje com os objetivos da APA-PC. Ao órgão federal, conforme o artigo 3º, compete “o licenciamento ambiental e a fiscalização de projetos de parcelamento do solo urbano, quanto a: I – implantação de novos projetos; II – alteração que implique adensamento populacional ou expansão de área urbana”.

Já o segundo relatório diz que o apoio federal “é de grande importância, mas que a administração da APA deve ser transferida para os Governos do Distrito Federal e do Estado de Goiás”. Desta vez, afirma-se que o IBAMA ficou extremamente onerado com os licenciamentos ambientais de parcelamento de solo, tornando mais lentos e conflituosos os processos de tais empreendimentos. A conclusão é a de aprovação do Projeto de Lei, com justificativa de que, ainda que essa atividade seja a principal causadora de impactos ambientais no Distrito Federal e no Entorno, os órgãos estadual e distrital possuem estruturas capazes de promover o licenciamento de tais atividades, estando em consonância com planos

diretores e legislações específicas de seus territórios, o que não justificaria intervenção federal.

Em 2007, foi editado novo Projeto, desta vez sob a autoria do Deputado Augusto Carvalho, que tramita sob o nº 1.626/2007. Basicamente, há poucas alterações em relação ao Decreto Presidencial vigente, havendo apenas menção aos Governos do DF e de Goiás, através de suas Secretarias de Estado, como gestores da Unidade.

Como justificativa, é afirmado que a “proposição tem por objetivo transferir a gestão da APA do Planalto Central para os Governos do Distrito Federal e do Estado de Goiás, proposta que atende aos anseios dos Entes Federados interessados, porquanto facilitará a administração e contribuirá com a efetiva implementação de políticas ambientais locais, que poderão ser exercidas por meio de programas conjuntos” (CÂMARA, 2007).

3.7. A gestão da APA do Planalto Central

Com a criação da APA do Planalto Central, a Superintendência do IBAMA no DF assumiu funções que antes eram de responsabilidade dos Governos do Distrito Federal e Goiás, principalmente do licenciamento ambiental de atividades de pequeno e médio impacto ambiental, implicando em um acréscimo substancial de atividades. Tal demanda não foi acompanhada da implantação da estrutura necessária ao perfeito atendimento destas novas atribuições, como pessoal, treinamento e qualificação, equipamentos, veículos e instalações. Ao longo dos anos, alguns desses pontos foram sanados. Em 2005, por exemplo, houve aquisição de computadores e licitação para reforma de salas, além do concurso para Analistas Ambientais, onde foram deslocados 4 novos profissionais à Superintendência.

Porém ocorreu a saída de, no mínimo, 3 Analistas Ambientais para outros locais do Instituto, em redistribuição.

Além das atividades de licenciamento decorrentes da APA, à SUPES/DF compete a coordenação, planejamento, operacionalização e execução, em âmbito estadual, das atividades relacionadas à gestão ambiental federal, bem como a supervisão técnica e administrativa das Gerências Executivas e das Unidades Avançadas (Unidades de Conservação e Escritórios Regionais), conforme Decreto N° 5.718/2006.

Com a aprovação da Medida Provisória n° 366/2007, transformada na Lei n° 11.516, em 28 de agosto de 2007, mediante aprovação do Congresso Nacional, que cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a gestão das Unidades de Conservação passa à nova Autarquia, ficando o IBAMA responsável, principalmente, pelo licenciamento e fiscalização ambiental.

3.8. Do Licenciamento

Foram encaminhados à Superintendência do IBAMA no Distrito Federal, centenas de processos de licenciamento ambiental, provenientes da SEMARH/DF, os quais estavam em diferentes estágios de análise. A falta de um período de adaptação para a transferência do licenciamento e a dificuldade de estruturação da SUPES-DF gerou um passivo de análise que não pôde ser eliminado até hoje. Ressalte-se que este passivo não foi criado por incompetência ou má vontade dos servidores do IBAMA. Apesar das dificuldades estruturais, a equipe técnica, mesmo em número reduzido para atender a demanda, conseguiu ser criteriosa na análise dos processos de licenciamento ambiental.

As licenças concedidas por aquela Superintendência procuram basear-se nessas análises e evitar que sejam socializados os prejuízos ambientais em função do lucro estritamente financeiro de particulares. Considerando a fragilidade da área de alguns empreendimentos, o Ministério Público Federal tem colaborado no processo de discussão para continuidade dos respectivos licenciamentos.

O número reduzido de analistas prejudica o andamento dos trabalhos relacionados ao licenciamento ambiental, sendo que não há, atualmente, condições de atender a demanda atual e a reprimida. Para tanto, seria necessário um aumento substancial de analistas. Além disto, há outras atividades que não estão sendo cumpridas a contento na SUPES-DF, visto que grande parte dos esforços está direcionada para o licenciamento ambiental.

É importante destacar que, em muitos casos, a morosidade está ligada aos seguintes fatos, além dos já citados:

- Processos encaminhados pela SEMARH ao IBAMA/DF, após a criação da APA, já se encontravam por um período aguardando análise naquela Secretaria;
- Processos que necessitaram de nova instrução, devido ao descumprimento da legislação ambiental;
- Processos que aguardam o cumprimento pelo empreendedor das exigências, restrições e condicionantes do licenciamento, ou mesmo apenas a apresentação de documentação;

Atualmente, tramitam na Superintendência cerca de 750 processos de licenciamento ambiental e uma série de outros documentos e processos, incluindo autorizações, autos de infração, entre outros.

3.9. Do Plano de Manejo

O SNUC determina que as UCs devem dispor de um Plano de Manejo, o qual é definido como “documento técnico mediante o qual, com fundamentos nos objetivos gerais de uma Unidade de Conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. Sua elaboração requer a análise dos fatores bióticos, abióticos e antrópicos existentes na área. O zoneamento e as normas estabelecidos nesse instrumento, fundamentados nos objetivos de criação da UC, nortearão os usos e o manejo dos recursos naturais.

Dentre os usos permitidos na APA, o Plano de Manejo deverá prever normas e diretrizes também para o licenciamento ambiental, onde atividades não poderão ser executadas em locais incompatíveis ou sensíveis ao que se propõem os empreendimentos.

A equipe de analistas ambientais da APA do Planalto Central, com o apoio da Diretoria de Ecossistemas – DIREC/IBAMA, elaborou Termo de Referência para o Plano de Manejo da APA e a perspectiva é de que o mesmo seja iniciado nos próximos meses mediante recursos viabilizados através de compensação ambiental.

Além do licenciamento previsto no Decreto de criação da APA, compete ao IBAMA-DF, a anuência nos processos de licenciamento realizados pela SEMARH, conforme o Decreto N° 99.274 de 06/06/1990 e a Resolução CONAMA N° 013/1990, os quais determinam que nas áreas circundantes das UCs, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente, sendo o

licenciamento concedido apenas mediante autorização do responsável pela administração das UCs.

3.10. Efetividade da Gestão das UC Federais do Brasil – Método Rappam

O estudo "Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil" (IBAMA, 2007) contemplou 245 unidades de conservação, ou seja, 84,48% do total das unidades de conservação federais públicas existentes. Os resultados, obtidos por parceria IBAMA e WWF-Brasil representam passo importante na busca do aperfeiçoamento gerencial e do desenvolvimento das potencialidades das unidades de conservação.

Na avaliação realizada, foi apontada a "Vulnerabilidade" das Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Área de Proteção Ambiental – APA e Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE). Essas UC apresentam grande vulnerabilidade, destacando-se como principais fatores o fácil acesso às áreas, propiciando o desenvolvimento de atividades ilegais, a grande demanda por recursos naturais, dificuldades de contratação e manutenção de funcionários, dificuldade de monitoramento das atividades ilegais existentes e o elevado valor de mercado dos recursos naturais.

A construção de infra-estruturas, conversão do uso do solo, disposição de resíduos, expansão urbana e os impactos negativos da presença de populações humanas são as atividades mais críticas, mais freqüentes, com maiores tendências de crescimento nos últimos cinco anos e maiores probabilidades de ocorrência nos próximos anos nas APAs e Aries federais, de acordo com o Estudo. Essas ações

foram identificadas como principais pressões e ameaças, conforme sintetizado no quadro a seguir.

Quadro 01 – Síntese dos parâmetros de análise de atividades que impactam negativamente Áreas de Proteção Ambiental e Áreas de Relevante Interesse Ecológico federais. Fonte: IBAMA, 2007.

Atividades Impactantes	Criticidade de pressão \geq média	Criticidade de ameaça \geq média	Frequência de pressão \geq média	Frequência de ameaça \geq média	Tendência positiva de aumento da pressão	Probabilidade positiva de ocorrência como ameaça
Caça	+		+	+		+
Coleta de produtos não madeireiros					+	+
Construção de infra-estruturas	+	+	+	+	+	+
Conversão do uso do solo	+	+	+	+	+	+
Disposição de resíduos	+	+	+	+	+	+
Espécies exóticas invasoras	+	+		+	+	+
Expansão urbana	+	+	+	+	+	+
Extração de madeira		+	+	+	+	+
Incêndios de origem antrópica					+	+
Influências externas		+		+	+	+
Mineração					+	+
Pastagens	+		+		+	+
Pesca					+	+
Presença de populações humanas	+	+	+	+	+	+
Processos seminaturais					+	+
Turismo e recreação					+	+

No Quadro 01, o sinal “+” é indicado quando o parâmetro analisado apresenta valor maior que a média alcançada em cada atividade impactante, tanto para as pressões (atividades ocorridas nos últimos cinco anos) quanto para as ameaças (atividades que poderão ocorrer nos próximos cinco anos). As duas primeiras colunas apresentam a análise da criticidade de pressões e ameaças. A terceira e quarta colunas apresentam a frequência de ocorrência da atividade impactante nas unidades de conservação. As duas últimas colunas demonstram se houve tendência de aumento de ocorrência das pressões e se há alta probabilidade de ocorrência da atividade como ameaça.

Em relação à “Efetividade de Gestão”, a média das áreas de proteção ambiental e áreas de relevante interesse ecológico federais foi de 41%, sendo

Planejamento o elemento melhor avaliado (57%), seguindo-se de Processos (42%), Insumos (34%) e Resultados (31%).

Os módulos relativos aos processos de tomada de decisão e aos objetivos estabelecidos para as unidades de conservação são aqueles que mais contribuíram para a efetividade de gestão das APAs e ARIEs federais (acima de 60%). Os parâmetros mais críticos estão relacionados aos recursos financeiros, recursos humanos, planejamento da gestão, pesquisa, avaliação e monitoramento, resultados alcançados e infra-estrutura (valores abaixo de 40%).

Destacam-se no elemento Planejamento das APAs e Aries: inclusão da proteção e conservação da biodiversidade entre os objetivos, compreensão dos objetivos por seus funcionários e gestores e coerência entre as políticas, planos de manejo e objetivos das áreas. A existência de instrumentos legais oficialmente reconhecidos e a situação fundiária fortalecem as unidades de conservação e, ao contrário, a falta de recursos humanos e financeiros para realizar ações relacionadas à implementação da lei fragiliza. A conectividade com outras áreas protegidas, a localização e o desenho também auxiliam no alcance dos objetivos desse grupo de unidades de conservação, apesar do processo de sua escolha, delimitação e definição da categoria de manejo e zoneamento não terem sido amplamente participativos e o uso da terra do entorno não propiciar o manejo adequado das unidades.

Entre os Insumos, os itens mais fortes são os meios de comunicação entre gerências, diretorias e outras unidades de conservação. Com valores médios aparecem a comunicação com as comunidades locais e entre essas comunidades, a manutenção de infra-estrutura e equipamentos e a capacidade de captação de

recursos. Os demais aspectos são críticos, especialmente os recursos humanos insuficientes, os recursos financeiros provenientes do passado e a perspectiva financeira a longo prazo.

O módulo tomada de decisões destaca-se no elemento Processos, onde sobressaem a colaboração com parceiros, a transparência na tomada de decisões e o fluxo de comunicação entre os funcionários e o gestor nas unidades de conservação. Aspectos relacionados aos módulos planejamento da gestão e pesquisa, avaliação e monitoramento são menos positivos, excetuando-se a existência de inventários sobre recursos naturais e culturais, o delineamento de estratégias para enfrentamento de pressões e ameaças e o acesso à pesquisa, avaliados com valores médios.

Finalmente, a maioria dos resultados obtidos não alcança desempenho satisfatório, excetuando-se ações de divulgação, prevenção de ameaças e relações com as comunidades locais, com valores médios na análise em questão. Todos os demais temas são críticos, especialmente o controle de visitantes e o monitoramento de resultados.

4. DISCUSSÃO

Além do licenciamento previsto no Decreto de criação da APA, compete ao IBAMA-DF e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a anuência nos processos de licenciamento realizados pela SEMARH, conforme o Decreto N° 99.274 de 06/06/1990 e a Resolução CONAMA N° 013/1990, os quais determinam que nas áreas circundantes das UCs, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada

pelo órgão ambiental competente, sendo o licenciamento concedido apenas mediante autorização do responsável pela administração das UCs. O IBAMA-DF tem prestado apoio ao ICMBio, dada a assinatura e Portaria conjunta entre os presidentes dos Institutos.

Destaca-se em alguns trechos dos relatórios das comissões de Meio Ambiente da Câmara que a transferência de gestão de UC Federal já foi aprovada para outra APA Federal do DF, a Área de Proteção Ambiental do Rio São Bartolomeu, cuja administração foi transferida para o Governo local por meio da Lei nº 9.262, de 1996. Entretanto, no relatório não consta que a transferência foi fundamentada em interesse do Governo do DF em construir uma barragem para abastecimento humano. Torna-se necessário, nesse momento, avaliar a eficiência da gestão da APA da Bacia do São Bartolomeu, nesses 10 anos de gestão do Governo do Distrito Federal, principalmente em relação à situação ambiental decorrente do parcelamento irregular de solo naquela região.

Destaca-se, ainda, que os órgãos ambientais de Goiás e do Distrito Federal afirmam possuir estruturas administrativas capazes de fazer a gestão da APA e de responder à demanda gerada pelos processos de licenciamento ambiental. Entretanto, devem ser feitas ressalvas a esta afirmação, visto que o Governo Federal, quando absorveu através do IBAMA estas atribuições, o fez em um momento, que se estende até os dias atuais, em que as estruturas mostravam-se insuficientes, dada a preocupação com a ocupação desordenada do solo. Além disto, a gestão da Unidade hoje está a cargo de duas autarquias federais, com a criação do ICMBio.

Não há porque se falar em transferência do licenciamento ambiental para o Distrito Federal e o Estado de Goiás, visto que, apesar de haver estrutura administrativa dos Governos de Goiás e do Distrito Federal, não houve mudança significativa do quadro existente à época da criação da APA, como realização de concursos e direcionamento de recursos.

Além disto, investimentos em pessoal, treinamento, equipamentos e outros, acabariam também com os problemas hoje enfrentados pelo IBAMA, que pode resolver os passivos existentes e determinar diretrizes para o licenciamento para, então, aos poucos e atendendo à legislação que implementou o SISNAMA, devolver o licenciamento ambiental aos estados, cabendo ao IBAMA ou ao ICMBio apenas a anuência nos empreendimentos licenciados.

Nos últimos concursos realizados pelo IBAMA, não houve esforços no sentido de direcionar servidores de nível superior para o setor de licenciamento ambiental da Superintendência do Distrito Federal, atendo-se, apenas, às demais atividades do órgão no país.

5. CONCLUSÃO

Há que se considerar que:

- a APA do Planalto Central engloba duas Unidades da Federação e que a sua gestão deve basear-se em um olhar global, regionalizado;

- que a APA está inserida em um território de relevante interesse nacional e regional, onde estão localizadas as nascentes de vários cursos de água, formadores de três grandes Bacias Hidrográficas do país (São Francisco, Tocantins e Paraná).

- há carência de pessoal na maior parte das Unidades do IBAMA em todo o país e existam políticas de âmbito nacional ou de competência exclusiva do IBAMA que devem ser realizadas;

- o direcionamento de pessoal nos concursos do IBAMA não tem sido para o licenciamento ambiental da SUPES-DF e número de analistas ambientais lotados atualmente no núcleo de licenciamento ambiental daquela Superintendência é insuficiente;

- transcorridos seis anos da criação da APA do Planalto Central a Superintendência do IBAMA no DF ainda não apresenta a estrutura adequada para cumprir todas as exigências surgidas com a criação da Unidade de Conservação, em especial as atividades de licenciamento, e não há perspectiva de adquiri-la em curto prazo.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBIENTE Brasil. **Artigos unidades de conservação. Vários.** Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/composer.php3?base=./snuc/index.html&conteudo=./snuc/artigos.html>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

BRASIL, **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental.** 5ªed. Odete Medauar (Org.). São Paulo: RT,2004.

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

BRASIL. Presidência da República. Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **O Desafio do Desenvolvimento Sustentável:** Relatório do Brasil para a

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: CIMA, 1991.

CÂMARA dos Deputados. Disponível em <http://www2.camara.gov.br/>. Acessado em 25 de julho de 2007.

CONSELHO Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. Disponível em www.mma.gov.br/conama. Acessado em 23 de jul. 2007.

ENGETECNO. **Licenciamento Ambiental: Roteiro básico de licenciamento ambiental**. Disponível em: http://www.engetecno.com.br/feam_roteiro.htm. Acesso em: 12 dez. 2007.

FINK, Daniel Roberto *et al.* **Aspectos Jurídicos do Licenciamento Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil**. Ibama, WWF-Brasil. – Brasília: Ibama, 2007. 96 p. ; il. color. ; 29 cm.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Manual de procedimento do licenciamento ambiental federal**. Brasília : IBAMA, 2002.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Disponível em: <http://ibama.gov.br>. Acesso em: dez. 2007 e jan. 2008.

MINISTÉRIO do Meio Ambiente, Lei da Vida: **A lei dos crimes ambientais**. MMA, 2006.

MINISTÉRIO Público do Distrito Federal e Territórios. Prodem: **Cartilha do meio ambiente**. Disponível em: <http://www.mpdft.gov.br/Orgaos/PromoJ/prodema/cartilha.htm>. Acesso em: 15 jan. 2008.

MINISTÉRIO Público do Distrito Federal e Territórios. **Seminário urbanístico no MPDFT**. Disponível em: <<http://www.mpdft.gov.br/>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

MMA. **Ministério do meio Ambiente: Portal nacional de licenciamento ambiental**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=46>>. Acesso em: 16 jan. 2008.

MMA. **Ministério do meio Ambiente: Zoneamento ecológico-econômico**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=28>>. Acesso em: ago. e set. 2006.

RBMA. **Reserva da biosfera da mata atlântica: Reserva da Biosfera do cerrado**. Disponível em: <http://www.rbma.org.br/mab/unesco_03_rb_cerrado.asp>. Acesso em: 15 ago.2006.

SERVIÇO de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal. **A Questão Ambiental no Distrito Federal**. SEBRAE, 2004.

SECRETARIA de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – SEMARH – DF. Disponível em www.semarh.df.gov.br. Acessado em 25 de jul. 2007.