



# Mestrado em Meio Ambiente



UNIVERSIDADE CEUMA  
REITORIA  
PRO-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO  
MESTRADO EM MEIO AMBIENTE

ALESSANDRA ANCHIETA MOREIRA LIMA DE AGUIAR

**OS DESAFIOS DA JUSTIÇA AMBIENTAL EM PROCESSOS DE  
LICENCIAMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO: O CASO DA APA DO  
MARACANÃ – DE 2013 A 2017**

Orientador: Prof. Dr. Delmo Mattos da Silva

São Luís  
2018

ALESSANDRA ANCHIETA MOREIRA LIMA DE AGUIAR

**OS DESAFIOS DA JUSTIÇA AMBIENTAL EM PROCESSOS DE  
LICENCIAMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO: O CASO DA APA DO  
MARACANÃ – DE 2013 A 2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente da Universidade CEUMA, como requisito para obtenção do grau de Mestra em Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Delmo Mattos da Silva

São Luís  
2018

A282d Aguiar, Alessandra Anchieta Moreira Lima de.

Os desafios da justiça ambiental em processo de licenciamento no estado do Maranhão: O caso da APA do Maracanã – de 2013 a 2017./ Alessandra Anchieta Moreira Lima de Aguiar. – São Luís: UNICEUMA, 2018.  
59f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado) – Curso de Meio Ambiente. Universidade CEUMA, 2018.

1. Licenciamento. 2. Área de Proteção Ambiental. 3. Acesso à Habitação. 4. Justiça Ambiental. I. SILVA, Delmo Mattos. (Orientadora) III. SILVA, Fabrício Brito. (Coordenador) III. Título.

CDU: 349.6(812.1)

UNIVERSIDADE CEUMA  
REITORIA  
PRO-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO  
MESTRADO EM MEIO AMBIENTE

**Folha de aprovação da Dissertação de  
ALESSANDRA ANCHIETA MOREIRA LIMA DE AGUIAR  
defendida e aprovada pela Comissão Julgadora em 31/08/2018**

---

Alessandra Anchieta Moreira Lima de Aguiar

---

Profa. Dra. Karla Susy Andrade Pitombeira

1° Titular

---

Profa. Dra. Maria Raimunda Chagas Silva

2° Titular

---

Prof. Dr. Denilson da Silva Bezerra

3° Titular

---

Prof. Dr. Delmo Mattos da Silva

Presidente da Comissão

---

Prof. Dr. Valério Monteiro Neto

Pró-Reitor de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão

## **Resumo**

O artigo analisa o processo de licenciamento ambiental, em área de proteção ambiental (APA) a partir do estudo de caso do Loteamento Social Morado do Sol localizado no município de São Luís/MA, empreendimento habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que está inserido em Unidade de Conservação estadual. O universo de análise da pesquisa é de base documental e exploratória e perfaz um total de 11 (onze) processos de licenciamento ambiental que tramitaram na Secretaria de Meio Ambiente do Município de São Luís entre os anos 2013 a 2017. O realismo ambiental é a abordagem metodológica utilizada na construção analítica, por propiciar a ênfase em aspectos que geralmente não se apresentam tão aparentes, e que só podem ser percebidos quando considerados dentro de uma perspectiva conjuntural. Portanto, o estudo tem por escopo compreender os meandros do processo de licenciamento ambiental e o acesso à habitação de modo a perceber questões que comprometem a efetividade da justiça ambiental.

**Palavras-chave:** Licenciamento. Área de Proteção Ambiental. Acesso à Habitação. Justiça Ambiental.

## **Abstract**

This article analyzes the environmental licensing process, in environmental protection area (APA) from the case study of the Morado Social Sol Loteamento located in the municipality of São Luís / MA, housing project of the My House My Life Program (PMCMV). is inserted in State Conservation Unit. The universe of analysis of the research is documental and exploratory and comprises a total of 11 (eleven) environmental licensing processes that were processed in the Environment Department of the Municipality of São Luís between the years 2013 to 2017. Environmental realism is the methodological approach used in analytical construction, because it provides an emphasis on aspects that are not usually so apparent and can only be perceived when viewed from a conjunctural perspective. Therefore, the scope of the study is to understand the ins and outs of the environmental licensing process and access to housing in order to perceive issues that compromise the effectiveness of environmental justice.

**Keywords:** Licensing. Environmental Protection area. Access to Housing. Environmental Justice.

A hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado constitui um dos mecanismos poderosos da máquina de exclusão territorial e de despossessão em marcha no contexto de grandes projetos (...). Na linguagem contratual das finanças, os vínculos com o território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da perpetuidade da propriedade individual é uma condição. Desta forma, enlaçam-se os processos de expansão da fronteira da financeirização da terra e da moradia com as remoções e deslocamentos forçados. (ROLNIK, Raquel. Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 13)

## **Agradecimentos**

Em primeiro plano sou grata a Deus, pois considero que Ele me dá forças para seguir nesta jornada.

Minha imensa gratidão aos meus pais, Maria Wilma Anchieta Moreira Lima e Antonio Carlos Moreira Lima, por acreditarem em mim e por sonharem comigo. Eles são meu alicerce, minha base, meu exemplo de seres humanos.

Agradeço ao meu marido Pierre Aguiar, por me incentivar, por sonhar ao meu lado, por construir a dissertação comigo, organizando os resultados e tabelas. Sou grata por existir e por crescer comigo.

À minha amada filha Esther, que desde os seis meses de idade sofre minhas ausências, mas que ao voltar pra casa, sempre me recebe com largos, lindos e amorosos sorrisos. Filha, você me ensinou o que é amor incondicional, despretensioso e infinito.

Aos meus irmãos e demais familiares e amigos por serem tão presentes, mesmo eu estando tão ausente dos seus olhos. Pelo carinho, confiança, amorosidade e compreensão, muito obrigada.

À Ana, que cuida de minha filha nas minhas ausências. Por toda sua dedicação e carinho, sou extremamente grata.

À minha amiga querida, mãe amorosa, esposa dedicada e exemplo de profissional, Adriana Carvalho, por todo seu apoio, carinho e ajuda imprescindíveis na disponibilização de todos os processos objeto deste trabalho. Tenho orgulho de ter trabalhado com você!

Agradeço aos professores Delmo Mattos, Karla Susy, Julliana, Rita de Cássia, Fabrício, Wólia, Marirah, Denilson e Villis por serem tão especiais, por me acompanharem durante o caminho acadêmico, com as exigências acadêmicas, pois com o estímulo e carinho foi possível realizar esta pesquisa, me ensinando a ser melhor não só como profissional, mas como pessoa; sem dúvida, são exemplos que pretendo seguir profissionalmente.

Agradeço aos demais docentes, posto que a dedicação destes em nosso trajeto foi ímpar para que nos tornássemos profissionais merecedores da habilitação que nos aguarda.

Por fim, a todos que, de alguma maneira, contribuíram na concretização desse sonho.



## Lista de Tabelas

<b>Tabela 1.....</b>	<b>31</b>
<b>Tabela 2.....</b>	<b>33</b>
<b>Tabela 3.....</b>	<b>35</b>

## Lista de Figuras

<b>Figura 1.</b> .....	24
<b>Figura 2.</b> .....	25
<b>Figura 3.</b> .....	27
<b>Figura 4.</b> .....	28

## Lista de Abreviaturas

AAE - Avaliação Ambiental Estratégica  
AIA - Avaliação de Impacto Ambiental  
ALUMAR - Consórcio de Alumínio do Maranhão S.A.  
AMBEV - Companhia de Bebidas das Américas  
APA – Área de Proteção Ambiental  
CAEMA - Companhia de Águas e Esgoto do Maranhão  
COMUMA - Conselho Municipal de Meio Ambiente  
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente  
CONSEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente  
EIA - Estudo de Impacto Ambiental  
ETE – Estação de Tratamento de Esgoto  
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial  
FNHIS- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
LI – Licença de Instalação  
LP – Licença Prévia  
LO – Licença de Operação  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAR - Programa de Arrendamento Residencial  
PCA - Plano de Controle Ambiental  
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação  
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular  
PMCMV- Programa Minha Casa Minha Vida  
PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente  
PNH - Política Nacional de Habitação  
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana  
PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural  
RAS - Relatório Ambiental Simplificado  
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental  
RLI – Renovação de Licença de Instalação  
SEMA - Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Maranhão  
SEMMAM - Secretaria de Meio Ambiente do Município de São Luís/MA  
SEUSC – Sistema Estadual de Unidades de Conservação  
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente  
SNHIS Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
ONU – Organização das Nações Unidas  
TCU - Tribunal de Contas da União  
UC – Unidade de Conservação  
ZR – Zona Residencial  
ZRU – Zona Rural  
LO – Licença de Operação  
RLO – Renovação de Licença de Operação

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b> .....	12
<b>2 O acesso à habitação e o Programa Minha Casa Minha Vida no contexto da Justiça Ambiental</b> .....	15
<b>3 A gestão ambiental e o processo de licenciamento para habitação de interesse social</b>	19
<b>4 Procedimento Metodológico</b> .....	23
4.1 Área de estudo .....	23
4.2 A Área de Proteção Ambiental do Maracanã .....	24
4.3 Caracterização do Loteamento Social Morada do Sol.....	25
4.4 Caracterização do estudo realizado .....	26
4.5 Estrutura e funcionamento do órgão municipal licenciador Secretaria de Meio Ambiente de São Luís/MA (SEMMAM) .....	27
<b>5 Análise dos processos que compõem o licenciamento ambiental do Loteamento Morada do Sol</b> .....	30
5.1 Critérios adotados na análise .....	33
5.1.1 Tempo de tramitação dos processos .....	34
5.1.2 Estudos ambientais e análises técnicas .....	37
5.1.3 Tramitação processual adotada.....	45
<b>6 Conclusões</b> .....	49
<b>7 Referências</b> .....	51
<b>8 Artigo Submetido à Revista</b> .....	59
ANEXO A .....	60
ANEXO B: Normas para submissão na Revista. ....	61
Atividades Desenvolvidas no período .....	62

## 1 INTRODUÇÃO

O trabalho busca aclarar uma realidade que também é de muitos municípios do país, expondo uma crescente e desordenada ocupação do solo que gera ocupações urbanas de muitas áreas nas cidades, inclusive, as ambientalmente sensíveis. Para tanto, é feita uma incursão dentre as categorias de unidade de conservação, interessando para este estudo a compreensão das de uso sustentável, em especial, a Área de Proteção Ambiental, especificamente, a Área de Proteção Ambiental (APA) do Maracanã.

A área está situada próxima ao Distrito Industrial e da ALUMAR (Consórcio de Alumínio do Maranhão S.A.), na cidade de São Luís, capital do estado, possuindo uma área de 1.831 hectares, abrangendo o bairro do Maracanã e áreas vizinhas. Oficialmente, foi criada pelo Estado do Maranhão através do Decreto nº 12.103 de outubro de 1991 (MARANHÃO, 1991), devido à necessidade de proteger este local da constante ação degradante do homem.

Diante das transformações ambientais observadas no entorno da APA do Maracanã e no seu interior, configuradas em função de pressões geradas pela industrialização e urbanização, graves problemas ambientais tem se estabelecido na Zona Rural de São Luís, onde vários povoados convivem, permanentemente, com a ameaça à reprodução de seu modo de vida, devido às condições logísticas existentes para a instalação de novos empreendimentos industriais, além disso, há um interesse especulativo pela área dessa unidade de conservação e seu entorno que se deve a proximidade com regiões de crescimento urbano e industrial, a exemplo do distrito industrial e da rodovia federal (BR-135) que facilita o acesso ao uso e ocupação da APA, conforme atesta Oliveira e Farias Filho (2011, p. 12).

Aliado aos fatores industriais que justificam a intensa urbanização nas cidades, ainda estão presentes a estimulação da atividade econômica e a redução do déficit habitacional por meio da construção de novas habitações, como meio de garantir o direito à moradia, especialmente para a população de menor renda (IPEA, 2011).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surge no contexto da crise econômica mundial de 2008, iniciada nos Estados Unidos, a partir da qual o governo brasileiro decide adotar medidas de expansão de crédito e apoio aos setores que se encontravam em dificuldades, dentre eles, o imobiliário. (CARDOSO e ARAGÃO, 2011).

Na literatura, muitos autores discutem sobre a implantação dos conjuntos habitacionais do programa (CARDOSO, 2013; MARICATO, 2011; HIRATA, 2011), sendo para alguns uma política social que estimulou a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil em grande escala (ARANTES e FIX, 2009; HIRATA, 2011; KLINTOWITZ, 2011), e para outros há uma má qualidade da produção habitacional, bem como a localização periférica dos empreendimentos é ditada na maioria das vezes por interesses especulativos do mercado de terras (MARICATO, 2009; ROLNIK e KLINK, 2011; PENALVA e DUARTE, 2010).

Apesar das divergências à respeito do assunto, o fato é que o conflito de ocupação de áreas de relevância ambiental é reportado como questão fundamental, pois na medida em que se agravam os problemas da informalidade urbana, também se agravam os problemas ambientais e vice-versa, em um círculo vicioso que só pode ser enfrentado por ações integradas nas áreas de urbanismo, infraestrutura e meio ambiente, conforme Da Matta et al. (2009).

Sob a perspectiva ambiental Acselrad, Mello e Bezerra (2009) propõem a superação de posturas de segregações, a partir dos postulados da Justiça Ambiental, que implica, o “direito a um meio ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde o “meio ambiente” é considerado em sua totalidade, incluindo suas dimensões ecológicas, físicas construídas, sociais, políticas, estéticas e econômicas”.

Trata-se de um movimento de ressignificação da questão ambiental, pela associação de dimensões sociológicas, que tem como pano de fundo a renda e o trabalho, com fins de superar a concepção dominante de que a “crise ecológica” naturalmente escassa, una e homogênea, seja, tão-somente, a discussão do “desperdício” e da “escassez” de matéria e energia (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009).

A complexidade dessa situação faz surgir um arcabouço legal no campo ambiental, alicerçado no artigo 225 da Constituição Federal, assim como numa vasta legislação infraconstitucional, especialmente, com a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), através de diversos instrumentos legais de proteção.

Dentre estes instrumentos, o Licenciamento Ambiental é utilizado como procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia os empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais (CONAMA, 1997) e é importante instrumento de política e gestão ambiental (Lei nº 6.938/81, art. 225, § 1º,

Inciso IV, da Constituição Federal, ainda com sua regulamentação federal pela Resolução 001/86 do CONAMA), servindo como meio corretivo e preventivo.

A natureza corretiva do instrumento atua sobre empreendimentos já estabelecidos; A preventiva é composta por três tipos de licença: a complexa, para empreendimentos de significativo impacto ambiental e que necessitam de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); a ordinária, para empreendimentos que não envolvem significativo impacto, adota estudos menos complexos; e a simplificada, para empreendimentos de baixo impacto (TEIXEIRA, 2010).

Apesar de todo avanço legal e institucional, o licenciamento ambiental é uma das principais referências no que diz respeito a situações direcionadoras de conflito, pois cada licença emitida expressa um processo anterior de negociações técnicas e políticas que repercutem as intenções dos diferentes atores envolvidos, promovendo inúmeros efeitos sobre a sociedade. As controvérsias provenientes de diversos empreendimentos ganham importância ao representar uma articulação entre o saber técnico e a dinâmica política (FLEURY; ALMEIDA, 2013).

Com a finalidade de realizar uma reflexão acerca dessas discussões, este estudo se propõe a avaliar o licenciamento ambiental do Loteamento Social Morada do Social, localizado na Área de Proteção Ambiental do Maracanã, do Programa Minha Casa Minha Vida, através de 11 (onze) processos que o compõe, a fim de compreender os meandros do processo, para perceber controvérsias visíveis e subjacentes, no contexto da justiça ambiental e a responder as seguintes indagações:

O licenciamento ambiental, enquanto um dos principais instrumentos de gestão ambiental, realizado pelo órgão ambiental municipal, através da Secretaria de Meio Ambiente de São Luís/MA (SEMMAM), no Loteamento Social Morado do Sol inserido na Área de Proteção Ambiental do Maracanã, atendeu satisfatoriamente a legislação ambiental? O acesso à habitação é garantia de efetivação do direito à cidade? Quais os entraves legais, institucionais e operacionais do processo de licenciamento ambiental? Em que termos há comprometimento da Justiça Ambiental?

## **2 O ACESSO À HABITAÇÃO E O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO CONTEXTO DA JUSTIÇA AMBIENTAL**

Um dos principais problemas urbanos do país, é o acesso à habitação. Relacionando a habitação com o direito à cidade, é possível questionar o modo como o direito à moradia é implementado para população de baixa renda<sup>1</sup>, nas periferias dos grandes centros urbanos, surgindo daí algumas ponderações que nos leva a questionar como o Estado vem implementando o direito à moradia para a população mais carente. Algumas dessas inquietações diz respeito ao grande número de famílias que precisa ser atendida, os problemas decorrentes das obras de urbanização em terrenos periféricos e as consequências ambientais que surgem com as construções em áreas ambientalmente vulneráveis.

O crescimento urbano não foi um fato que promoveu melhorias sociais que atingiu toda a população, não se resolveu a situação habitacional popular, tendo em vista que “em todo lugar em que a população é densa, a renda fundiária é elevada” (MARX, 1988, p. 217).

Engels (2008, p. 118) analisa que “essa penúria de habitação afeta muito mais os operários que as classes acomodadas; mas [...] não constitui um mal que pese exclusivamente sobre a classe operária.”

Henri Lefebvre no trabalho intitulado “O pensamento marxista e a cidade” fez incursões sobre as obras de Marx e Engels no que tange a formação do espaço urbano e realizou uma série de análises sobre a industrialização, a divisão social do trabalho, a dominação da cidade sobre o campo, a propriedade da terra no espaço urbano, demonstrando ser um dos grandes teóricos a tratar deste tema. O que teria ocorrido, na visão dos autores, foi a incorporação de algumas regiões às áreas modernas da cidade pela lógica do capital, que teve como consequência o encarecimento de algumas áreas e a transferência daqueles que não são detentores do capital para outras regiões periféricas da cidade.

Essa expansão desordenada na terra urbana gera uma segregação dos espaços (TORRES e MARQUES, 2002) e, segundo Rolnik (2015), o problema não está relacionado com as necessidades habitacionais do país, mas com a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país, para quem o

---

<sup>1</sup> Linha de até meio salário mínimo mensal de rendimento médio familiar per capita, para os meses de julho de cada ano (IPEA, 2011).



protagonismo das construtoras na proposição de projetos e na seleção de terrenos relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão de relevância secundária, senão inexistente.

A fim de atender o direito à habitação, o Estado foi criando políticas habitacionais ao longo de muitas décadas no país, a partir da era Vargas, culminando já no governo Lula com a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Ministério das Cidades (2003) até o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV.

O Programa foi instituído pela Lei nº 11.977/2009, consistente na construção maciça de moradias visando à melhoria do sistema habitacional para a população de baixa e média renda. O PMCMV é o principal programa habitacional do governo federal e possui dois subprogramas: o PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana e o PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural (CARVALHO e STEPHAN, 2016).

Seu objetivo é combater as mazelas (moradias inadequadas e ocupações desordenadas) provocadas pela falta de moradia no Brasil, para construir moradias dignas, com acesso aos bens e serviços públicos e privados das famílias que terão acesso à Política de Habitação. A efetivação de tais ações atenderiam não apenas o direito à habitação, como também o direito à cidade, este utilizado para designar não apenas o direito a uma casa, mas o direito que vai além das coisas e compreende a vida diária na cidade, o direito de habitá-la e de moldá-la em razão dos valores de uso das pessoas (LEFEBVRE, 2001).

Para Rolnik (2015) o PMCMV afastou-se de suas diretrizes urbanísticas constantes na política habitacional formulada pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituída pela Lei nº 11.124/2005 e pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado em 2009, pois, segundo ela, o programa consolida um modelo em que a oferta de habitação se transforma fundamentalmente num negócio, sendo orientada por uma lógica em que a maximização dos ganhos das empresas se torna a principal condicionante do modo como os terrenos são escolhidos e de como os projetos são elaborados.

Corroborando este entendimento, Santos (2013), afirma que há uma verdadeira mercantilização da terra, resultado da divisão espacial entre ricos e pobres, que estimula o mercado imobiliário e a indústria de construção civil, tendo como padrão de

urbanização adotado, áreas na cidade valorizadas e outras não. Assim, parcelas cada vez maiores da receita pública se dirigem à cidade econômica em detrimento da cidade social, ampliando-se as diferenças já existentes.

Assim, o direito à cidade não estaria relacionado com acesso apenas individual ou de um grupo aos recursos que a cidade apreende, é um direito que parte do desejo de reinventar a cidade, através do poder coletivo exercitado por meio do processo de urbanização (HARVEY, 2014).

A segregação das melhores e mais bem aparelhadas áreas da cidade para a parcela da população com maior poder aquisitivo, orienta a ocupação das áreas restantes pela maior parte da população em locais mais distantes dos centros urbanos, inclusive, para áreas de proteção ambiental ou sujeitas a condições de risco ambiental e insalubridade (IPARDES/IPEA, 2010), sendo esta a realidade também em São Luís.

Neste contexto de segregação socioespacial<sup>2</sup>, a expressão Justiça Ambiental surgiu nas lutas e reivindicações dos negros norte-americanos expostos aos riscos de contaminação tóxica e discriminados por questões raciais (RAMMÊ, 2012, p. 13). Deste modo, a expressão designada como Racismo Ambiental<sup>3</sup>, ou seja, o condicionamento desigual de rejeitos perigosos aos grupos de cor, envolvendo conflitos socioambientais que incidem com maior amplitude e de modo negativo sobre as populações mais vulneráveis, ampliou-se para Justiça Ambiental.

Assim, inicialmente, existia a ideia das relações de poder que impuseram o racismo ambiental a negros e outras minorias étnicas de maneira mascarada, mas também agravadas pela profunda desigualdade social desenvolvida, bem como pelo racismo institucionalizado no Brasil, como bem acentua Selene Herculano:

“Os casos de exposição a riscos químicos são pouco conhecidos e divulgados, à exceção do estado de São Paulo, tendendo a se tornarem problemas crônicos, sem solução. Acrescente-se também que, dado o nosso amplo leque de agudas desigualdades sociais, a exposição desigual aos riscos químicos fica aparentemente obscurecida e dissimulada pela extrema pobreza e pelas péssimas condições gerais de vida a ela associadas. Assim, ironicamente, as gigantescas injustiças sociais brasileiras encobrem e naturalizam a exposição desigual à poluição e o ônus desigual dos custos do desenvolvimento” (HERCULANO, 2008, p. 5).

---

<sup>2</sup> “A segregação como um processo fundamental para a compreensão da estrutura espacial intraurbana.” (VILLAÇA, 1998, p. 141). Destaca que o conceito de segregação socioespacial não é o mesmo como apontou a escola de Chicago, vendo esse fenômeno como um processo natural.

<sup>3</sup> O racismo ambiental “se refere a políticas, práticas ou diretrizes ambientais que afetam diferentemente ou de forma desvantajosa (seja intencionalmente ou não) indivíduos, grupos ou comunidades com base na cor ou raça, podendo ser reforçadas por instituições governamentais, jurídicas, econômicas, políticas e militares” (BULLARD, 2002, p. 2).

Dessa forma, para a Autora, os riscos são distribuídos desigualmente, a partir de critérios socioeconômicos, que impõem a uma parcela menos favorecida da população o ônus da poluição, dos riscos químicos, das intempéries naturais e da marginalização espacial urbana, mantendo-a à margem das políticas públicas essenciais garantidas constitucionalmente.

Ocorre que, posteriormente, os movimentos sociais se alastraram para além da população afrodescendente, abrangendo outros grupos sociais, e a Justiça Ambiental absorve tais marginalizações, sendo conceituada para definir o conjunto de princípios e práticas que assegurem que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais e locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas. (ACSELRAD, 2009, p. 1).

É exatamente no entendimento sobre a Injustiça Ambiental que, nas palavras de Herculano, designa-se “... o mecanismo pelo qual sociedades desiguais destinam a maior carga de danos ambientais do desenvolvimento a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, grupos raciais discriminados, populações marginalizadas e mais vulneráveis” (HERCULANO, 2002, p.143), que faz-se necessário chamar atenção para necessidade de proporcionalmente distribuir os impactos ambientais a todos os grupos sociais sem exceções, não excluindo grupos sociais mais vulneráveis mesmo diante da ausência ou omissão de atividades econômicas e políticas inerentes ao Poder Público.

### **3 A GESTÃO AMBIENTAL E O PROCESSO DE LICENCIAMENTO PARA CONSTRUÇÃO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL**

O licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente é introduzido no ordenamento nacional no ano de 1981, por intermédio da Lei nº 6.938, sancionada há época, ainda, no regime militar e bem antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Com o advento da referida norma estabeleceu-se um arcabouço legal de proteção do meio ambiente que, por sua vez, incluiu na gestão de políticas públicas o componente da proteção ambiental, o que acabou por entusiasmar o legislador constitucional na inserção do referido tema no texto constitucional de 88 (Capítulo VI da CF/88), tornando, assim, a proteção ao meio ambiente um princípio de natureza constitucional.

A referida lei é o marco zero da consciência ambiental no Brasil, pois, somente após sua edição os conceitos de meio ambiente, Direito Ambiental, desenvolvimento sustentável, equilíbrio ecológico, entre outros, passaram a fazer parte do vocabulário jurídico do país, como afirma Godoy (2005, p.10).

O surgimento no país de uma preocupação com questões que vão além da seara econômica, traduz uma inquietação efetiva sobre como as atividades utilizadoras dos recursos naturais estavam desempenhando essas atividades, oportunidade em que se instituiu a obrigação prévia do licenciamento ambiental, criando-se o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)<sup>4</sup>, bem assim o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e demais órgãos e entidades responsáveis pela Gestão Ambiental, gestão esta entendida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a luz da Portaria nº 383, de 05/08/1998, como sendo "o conjunto das ações que visem à adequada utilização do meio ambiente" (BRASIL, 1998).

A partir daí adveio a Constituição Federal reconhecendo os ganhos para a questão ambiental e prevendo o meio ambiente como bem de uso comum do povo e direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, através do disposto no art. 5º, LXXIII, CF/88 (Ação Popular), além de dispor sobre as competências em matéria ambiental (Art. 23, III, IV, VI e VII e art. 225, da CF/88).

---

<sup>4</sup> Art. 6º da Lei nº6.938/81

Com vistas a regulamentar as questões postas pela Política Nacional do Meio Ambiente, a União editou o Decreto nº 99.274/1990, que além de aclarar dúvidas ainda existentes, trouxe balizas para implantação e efetivação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, composto de Plenário, Câmara Especial Recursal, Comitê de Integração de Políticas Ambientais, Câmaras Técnicas, Grupos de Trabalho e Grupos Assesores (Art. 4º do Decreto), presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente.

O CONAMA tem competência de estabelecer, por força do inciso 4º, § 1º do art. 225 da CF/88, mediante provocação do IBAMA, normas (resoluções) e critérios para o licenciamento de atividade efetiva ou potencialmente poluidora, a ser concedida pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto (Art. 7º do Decreto nº 99.274/90).

Na tentativa de utilização do licenciamento como efetivo instrumento de gestão ambiental, que visa o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua, sobreveio a Resolução CONAMA nº237/1997, estabelecendo os critérios para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938/1981.

Em seu artigo inaugural a Resolução aduz que o licenciamento ambiental é

“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” (Art. 1º, Inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/1997).

Dentre os princípios norteadores do licenciamento ambiental, destaca-se, além daqueles intrínsecos a Administração Pública (Art. 37 da CF/88), o princípio da Precaução, responsável pela durabilidade de uma sadia qualidade de vida das gerações humanas e a continuidade da natureza (MACHADO, 2011, p. 76) e o da Prevenção, que busca minimizar os possíveis riscos que possam ocorrer ao meio ambiente, partindo da lógica de que o dano ambiental é irreversível, ele acaba por ter uma dimensão transtemporal, concebido como instrumento de prevenção e não somente de reparação/recuperação, havendo, pois, a transição de Direito de danos já concretizado para um direito de riscos (CARVALHO, 2008, p. 32).

A luz do artigo 8º da mesma Resolução são expedidas licenças diferenciadas para cada estágio do processo de licenciamento. A Licença Prévia (LP), contempla a viabilidade ambiental de determinada localização e concepção. Abrange a discussão do

projeto com a comunidade, oportunizando mudanças em sua estrutura. A Licença de Instalação (LI) aprova a proposta reestruturada, com planos, programas e projetos admitidos, harmonizando a proposta do empreendimento com a proteção ambiental. Por fim, a Licença de Operação (LO) autoriza o início das atividades, desde que o empreendimento respeite as condicionantes anteriores e se enquadre em limites estabelecidos pelo órgão ambiental competente (GOMES e SILVA, 2017).

No caso das habitações de interesse social<sup>5</sup>, adveio a implantação de um subsistema através da Lei nº 11.124/2005, com o objetivo de arraigar “políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.” (BRASIL, 2005), para então em 2009 criar o Programa Minha Casa Minha Vida, que é o objeto dessa pesquisa e a análise principal do estudo aqui proposto.

Portanto, o Loteamento Social Morada do Sol foi iniciado exatamente no período no qual o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social estava institucionalizado como política habitacional municipal, onde o principal objetivo era fortalecer órgãos públicos municipais e estaduais para implantação das políticas habitacionais (CARDOSO, ARAGÃO, 2013).

Com fundamento na necessidade de estabelecer procedimento simplificado para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social, atendimento ao disposto nos artigos 225 e 6º da Constituição Federal, no princípio da precaução, e na necessidade de realocação das unidades habitacionais situadas em áreas de risco, dentre outros, foi instituída a Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009, que estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social (CONAMA, 2009).

O licenciamento ambiental simplificado diminuiu o rol de documentos a serem apresentados no processo administrativo e eliminou a necessidade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, ficando substituído o EIA/RIMA pelo RAS – Relatório Ambiental Simplificado.

Nessa esteira, é importante colacionar o entendimento de Paulo de Bessa Antunes sobre o assunto licenciamento ambiental, onde afirma que “todas as atividades capazes de alterar negativamente as condições ambientais estão submetidas ao controle

---

<sup>5</sup> O subsistema de Habitação de Interesse Social direciona seus recursos excepcionalmente para auxiliar as famílias que possuam renda de 1 a 3 salários mínimos (BRASIL, 2004).

ambiental, que é uma atividade geral de polícia exercida pelo Estado” (ANTUNES, 2010, p. 146).

Dessa forma, não há dúvidas que o licenciamento é o instrumento legal que habilita o Poder Público a, exercendo seu poder de polícia, propiciar uma maior proteção ao meio ambiente, minimizando os impactos causados ao mesmo, em respeito à legislação ambiental e a sustentabilidade. Conforme Gasparini é o ato administrativo vinculado por meio do qual a Administração Pública outorga ao interessado o direito de realizar certa atividade material, desde que satisfeitas as exigências legais (GASPARINI, 2004, p. 84/85).

Ocorre que a simplificação do licenciamento pode ocasionar limitações consideráveis, se levarmos em conta o princípio da precaução, pois deixa de contemplar avaliações ambientais mais aprofundadas sobre os impactos futuros dos empreendimentos e atividades de pequeno porte e baixo potencial poluidor (RIBEIRO, 2004), como veremos adiante.

## 4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

O trabalho ajusta-se a um estudo exploratório, considerado como um primeiro passo no campo científico, a fim de possibilitar a realização de outros tipos de pesquisa acerca do tema, que possam traçar os avanços e desafios do processo de licenciamento ambiental no Estado do Maranhão. Assim, explorar um assunto significa reunir mais conhecimento e incorporar características inéditas, bem como buscar novas dimensões até então não conhecidas (RAUPP; BEUREN, 2003).

A pesquisa aqui proposta tem como um dos seus objetivos tornar-se alternativa para conhecer mais sobre o assunto, construir teorias e formular hipóteses em trabalhos futuros. Para tanto, foi desenvolvido um estudo de base qualitativa, explicado como aquele que se volta à compreensão de um fenômeno, seus significados, motivos, valores e atitudes dele extraídos (MINAYO, 2013), pelo qual, busca-se compreender os meandros do processo de licenciamento ambiental do Loteamento Social Morada do Sol, para perceber suas controvérsias aparentes ou não.

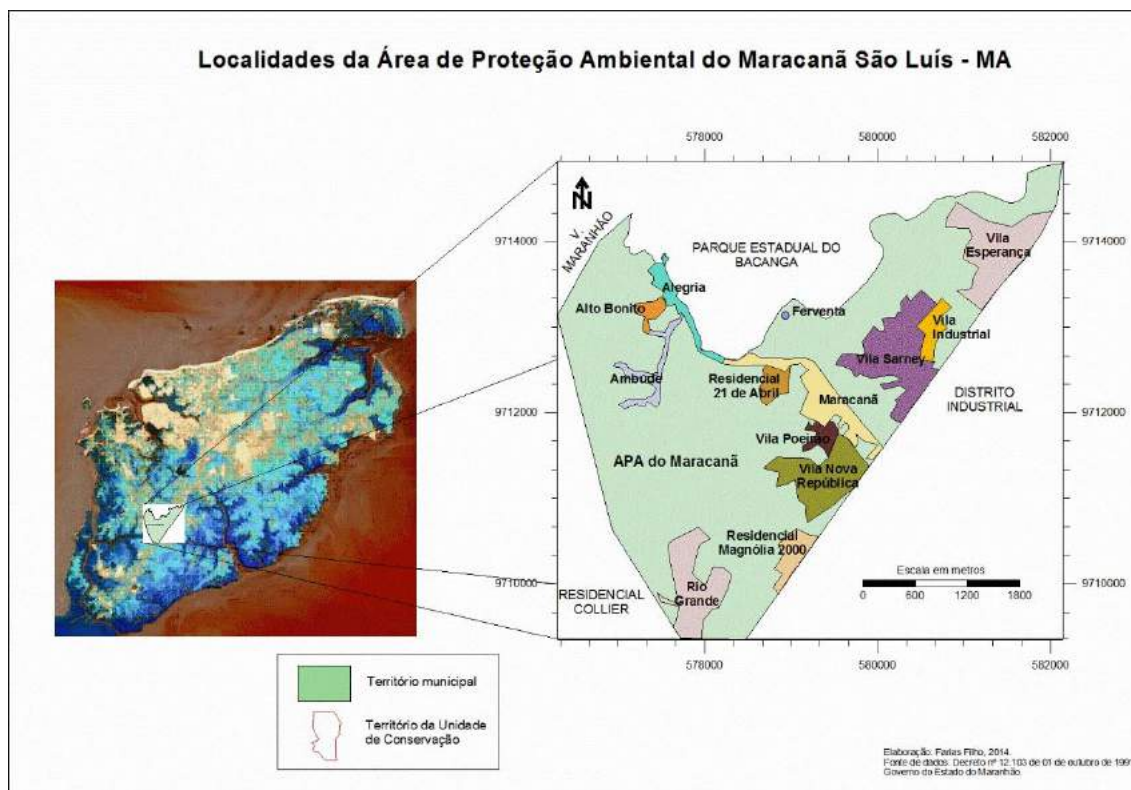
Para atingir os objetivos propostos, a metodologia foi dividida em pesquisa bibliográfica e em pesquisa documental *in loco*.

### 4.1 Área de estudo

O presente estudo foi desenvolvido no Loteamento Morada do Sol, um dos conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida composto por 2.176 unidades habitacionais, localizado no Município de São Luís – MA, conforme observado na Figura 1.



**Figura 1** - Mapa de Localização da APA da Região do Maracanã e sua continuidade com o Parque Estadual do Bacanga



Fonte: Farias Filho, 2010.

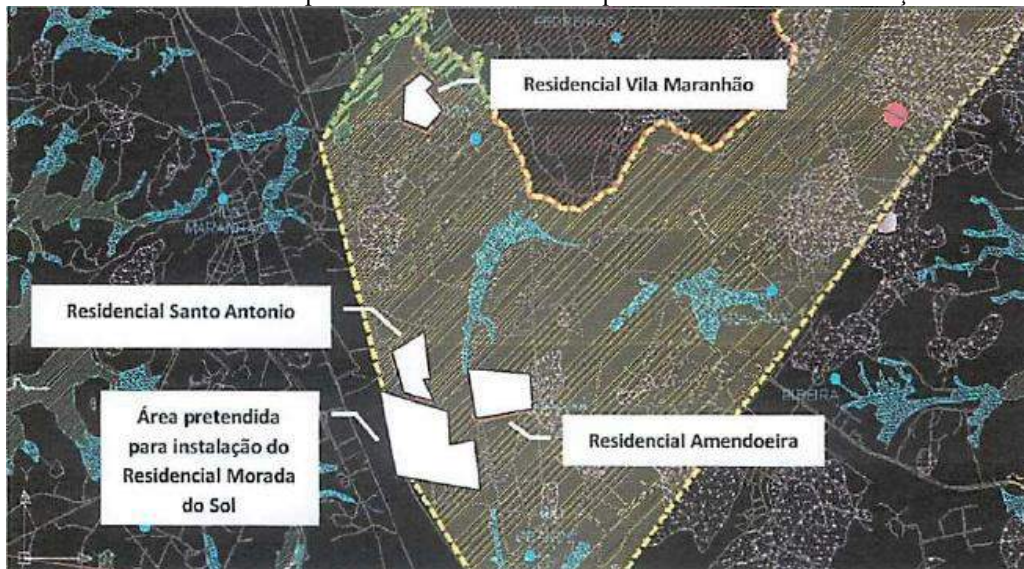
A figura mostra uma imagem a partir do macrozoneamento ambiental da Área de Proteção Ambiental do Maracanã, na qual, além do Residencial “Morada do Sol”, pode ser observado os demais empreendimentos licenciados que se encontram em instalação dentro da Unidade de Conservação.

#### 4.2 A Área de Proteção Ambiental do Maracanã

A Área de Proteção Ambiental da Região do Maracanã está localizada no Município de São Luís, distante 25 quilômetros do centro da capital, numa área de 1.831 hectares, abrangendo o bairro do Maracanã e partes da Vila Sarney, Vila Esperança e Rio Grande. Ela está situada próximo ao mar e é cortada por dois rios: o rio Grande e o rio Maracanã (mais conhecido como Pontilhão). A área foi legitimada como Unidade de Conservação (UC) Estadual devido à ameaça de impactos ambientais que podem ser gerados pelas empresas instaladas ou a serem instaladas no distrito industrial da ilha, contíguo à APA, uma vez que seus limites fazem fronteiras com a mesma a leste, a oeste e ao sul. Dentre as principais empresas ativas no Distrito Industrial

destacam-se a ALUMAR (Consórcio de Alumínio do Maranhão), AMBEV, Renosa – Coca-Cola, Cimento Bravo e Vale (SEMA, 2017)<sup>6</sup>.

**Figura 2** – Macrozoneamento ambiental com área pretendida à instalação do Residencial “Morada do Sol” bem como demais empreendimentos licenciados que se encontram em instalação na área.



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente do Município de São Luís/MA, 2013

O Decreto nº 12.103/1991 do Estado do Maranhão cria a Área de Proteção Ambiental do Maracanã com o objetivo, dentre outros, de disciplinar o uso e a ocupação do solo, a exploração dos recursos naturais, a integridade biológica das espécies e os padrões de qualidade das águas, mas segundo Oliveira e Filho (2012), a criação da APA do Maracanã não está somente relacionada ao contexto ambiental, mas principalmente ao ecológico, econômico, social e cultural do espaço onde ela está inserida, pois ali se encontram comunidades que utilizam esses recursos naturais para sua sobrevivência e de suas famílias, através da extração de juçara, agricultura de subsistência e a criação de pequenos animais.

#### 4.3 Caracterização do Loteamento Morada do Sol

O Loteamento Social Morada do Sol está sendo implantado, à margem direita da Estrada de Ferro, km 21, Maracanã, zona rural de São Luís (SEMMAM, 2013)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Informações obtidas no Termo de Referência para contratação de empresa especializada para elaboração do Plano de Manejo, com o respectivo Zoneamento Ecológico - Econômico (ZEE) da Área de Proteção Ambiental da Região do Maracanã. Disponível em <http://www.sema.ma.gov.br/arquivos/1513981474.pdf>. Acesso em janeiro de 2018.

<sup>7</sup> Informação apresentada no processo nº 526/2013 para emissão da Licença Prévia junto a Secretaria de Meio Ambiente do Município de São Luís (SEMMAM).

Trata-se de projeto proveniente do PMCMV para atender a população de baixa renda com faixa de renda até R\$ 1.600,00 e/ou R\$ 2.790,00, no caso de imóveis vinculados à intervenção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR (SEMMAM, 2014)<sup>8</sup>.

O empreendimento conta com 3 (três) etapas, a I, II e III, e é de responsabilidade das construtoras Canopus Construções Ltda (responsável por 1.414 unidades residenciais) e K2 Engenharia LTDA (responsável por 762 unidades residenciais), com 2 escolas, 2 creches, 1 posto de saúde, 1 centro comunitário, praças, área comercial, 6 quadras poliesportivas, poços artesianos, ETE, e serão reservados no mínimo 20% da área total para área verde. O terreno abrange 526.646,47m<sup>2</sup> de área total e área construída de 60.618,18m<sup>2</sup> (SEMMAM, 2014)<sup>9</sup>.

Segundo a Lei de Zoneamento e Parcelamento do Solo (Lei nº 3.253/92) a área está inserida entre a Zona Residencial 10 (ZR-10) e a Zona Rural (ZRU), onde na ZR10 é permitido o uso R2 Residencial Multifamiliar e na ZRU não possui parâmetros e uso especificados na listagem de categorias de uso. Quanto ao Macrozoneamento Ambiental de São Luís (Lei nº 4.669/2006), o loteamento está inserido quase que completamente na Área de Proteção Ambiental do Maracanã, com presença de recarga de aquífero (SEMMAM, 2013)<sup>10</sup>.

#### 4.4 Caracterização do estudo realizado

Para o desenvolvimento do trabalho, foram utilizadas técnicas de coleta de dados, como análise documental. Examinaram-se leis, decretos, resoluções, portarias e demais atos normativos derivados das esferas federal, estadual e municipal, além do estudo dos onze processos que compõem o licenciamento ambiental do Loteamento Morada do Sol, protocolados no período de 2013 a 2017 junto a Secretaria de Meio Ambiente do Município de São Luís/MA (SEMMAM), e demais documentos provenientes da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Maranhão (SEMA) e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

---

<sup>8</sup> Única cópia constante nos autos do processo nº 93/2014 do contrato firmado junto a Caixa Econômica Federal (CEF) referente a etapa III, com 762 unidades residenciais, de responsabilidade da construtora K2 Engenharia LTDA.

<sup>9</sup> Informações contidas no Plano de Controle Ambiental apresentado no processo nº 79/2014 para emissão da Licença Prévia junto a Secretaria de Meio Ambiente do Município de São Luís (SEMMAM).

<sup>10</sup> Informações contidas no parecer técnico apresentado no processo nº 527/2013 protocolizado na Secretaria de Meio Ambiente do Município de São Luís (SEMMAM).

(IPHAN), que enriquecem ainda mais o estudo, pois possibilitam conhecer o olhar desses atores sobre o objeto pesquisado.

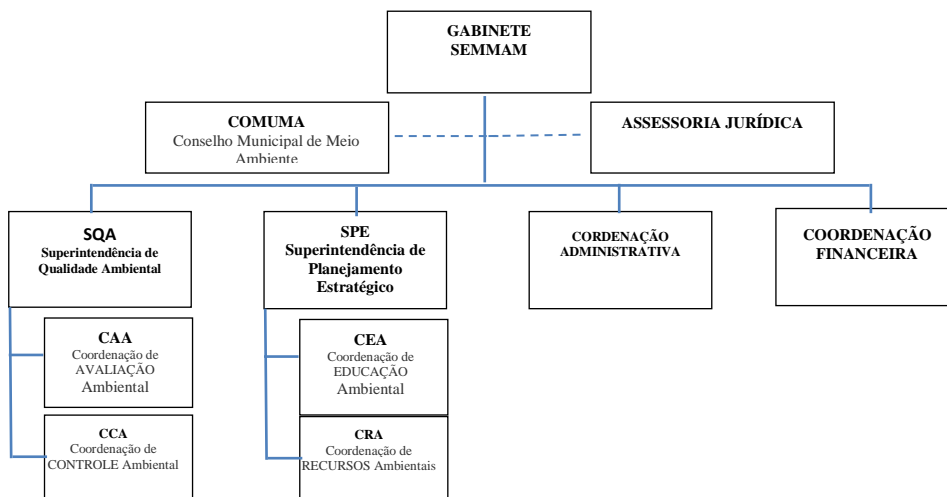
Os documentos mencionados acima foram disponibilizados para consulta pelo próprio órgão municipal licenciador e as tabelas construídas para facilitar a compreensão do fenômeno em estudo, uma vez que apresentam os dados de modo resumido, oferecendo uma visão geral do objeto.

Pondera-se, contudo, que o objetivo primordial deste trabalho não é investigar a atuação desenvolvida pelo Estado do Maranhão no licenciamento da área, mas em virtude do ente ter sido o criador da APA do Maracanã e possuir manifestações técnicas importantes nos autos, através da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Estado do Maranhão, entende-se que os processos selecionados constituem um conjunto representativo da realidade do licenciamento ambiental no próprio estado, mesmo tendo sido licenciado pelo órgão municipal, pois revelam o contexto institucional, as normas e procedimentos a que estão submetidos os processos de licenciamento ambiental na cidade de São Luís/MA.

#### 4.5 Estrutura e funcionamento do órgão licenciador – Secretaria de Meio Ambiente do Município de São Luís/MA (SEMMAM)

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMAM) é órgão executivo normativo de planejamento, coordenação, proteção, preservação, defesa, melhoria, recuperação, controle, fiscalização e execução da política municipal ambiental. O Conselho Municipal de Meio Ambiente foi criado pela Lei nº 4.739/06 e encontra-se vinculado a esta Secretaria, funcionando, a título de estrutura organizacional, de acordo com o organograma que segue:

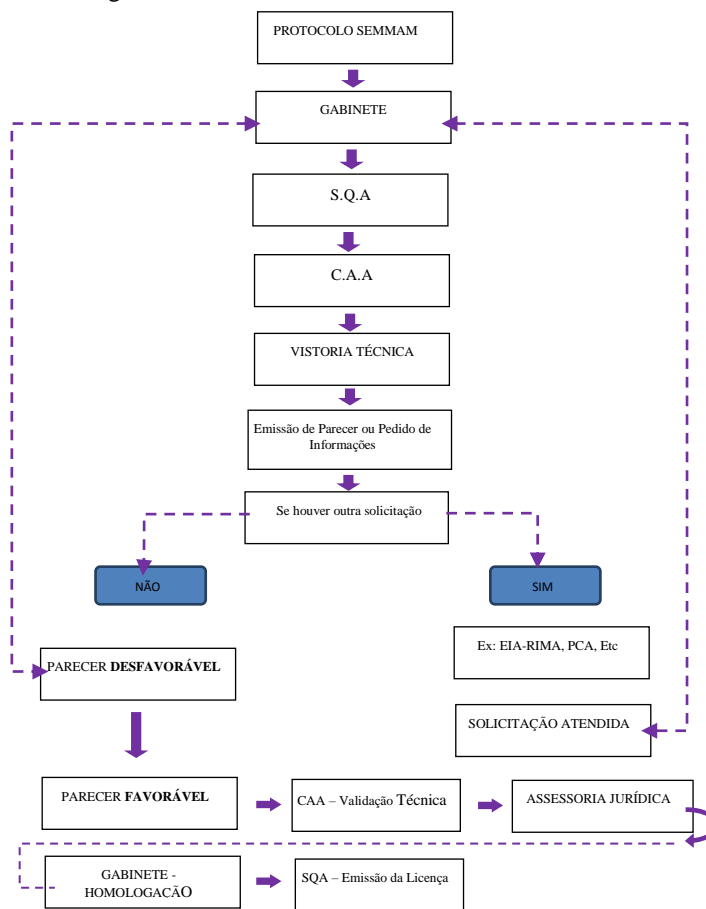
**Figura 3** – Organograma da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Luís/MA



Fonte: Elaborado pela autora.

A SEMMAM adota na tramitação dos processos, em regra, o procedimento abaixo ilustrado, no entanto, em nenhum dos processos foi encontrado fluxograma oficial do órgão que aponte um padrão de atos para emissão de licenças.

**Figura 4** – Fluxograma do sistema de licenciamento ambiental de São Luís/MA



Fonte: Elaborado pela autora.

A Secretaria procede aos licenciamentos ambientais considerando o estabelecido, primordialmente, na Resolução CONAMA nº 237/97, no Plano Diretor do Município, que orienta e oferece as diretrizes para análise da viabilidade dos empreendimentos, na Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e na Lei nº 4.730/2006, que institui o Licenciamento Ambiental em São Luís.

Em termos gerais compete ao órgão ambiental municipal, ouvido os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado pelo Termo de Cooperação citado e, atualmente, por meio da Resolução nº 24/2017 do CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente), conforme mencionado anteriormente.

Convém mencionar por derradeiro que o objeto estudado é uma área de proteção ambiental estadual, que deve atender as exigências contidas no artigo 37 da lei estadual que criou o SEUSC, com necessidade de anterior aprovação do Plano de Manejo, Consulta e Aprovação do Conselho Consultivo da unidade de conservação, observância da compatibilidade do empreendimento com os objetivos da unidade de conservação, aliado tudo isso ao necessário respeito aos princípios da prevenção e da precaução.

## 5 ANÁLISE DOS PROCESSOS QUE COMPÕEM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO LOTEAMENTO SOCIAL MORADA DO SOL

Inicialmente, realizou-se o levantamento de todos os empreendimentos habitacionais construídos dentro e no entorno da APA do Maracanã para escolha do objeto a ser estudado, verificando-se que existem quatro grandes conjuntos habitacionais na APA, conforme se observa na Figura 1, sendo eles: Residencial Vila Maranhão (1.488 unidades habitacionais), Residencial Santo Antônio (720 unidades habitacionais), Residencial Amendoeira (1.600 unidades habitacionais) e o Loteamento Social Morada do Sol (2.176 unidades habitacionais) todos fazendo parte do Programa Habitacional Minha Casa Minha Vida<sup>11</sup>.

O processo de licenciamento ambiental do Loteamento Morada do Sol foi apresentado inicialmente a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) e, posteriormente, encaminhado à Secretaria de Meio Ambiente do Município de São Luís/MA (SEMMAM) com fundamento no Termo de Cooperação Técnica celebrado entre ambas as secretarias.

As análises foram iniciadas com os processos nº 526 e 527, os dois indeferidos pelo órgão licenciador por apresentar divergências entre o estudo ambiental e as informações coletadas pela equipe técnica na vistoria do local. Posteriormente novo pedido de licença prévia foi protocolizado e deferido, seguido de licença de instalação autorizada no ano de 2014 e sucessivas renovações (num total de 4), até que em 2016 o pedido de licença de operação foi requerido, estando em fase de análise.

A partir da identificação de tais processos, a Tabela 1 foi elaborada apresentando a relação de todos os processos analisados, inclusive, os que não resultaram em emissão de licença ambiental, por permitir uma análise mais ampla e sistêmica do caso.

**Tabela 1** - Relação dos onze processos de licenciamento ambiental analisados

Processo	Objeto	Interessado	Data PROTOCOLO	Status	Situação Atual
526/2013	Licença Prévia – LP	K2 INCORPORAÇÕES E CONTRUÇÕES LTDA	03/09/2013	INDEFERIDO	Arquivado 20/11/2013 em
527/2013	Licença Prévia – LP	CANOPUS CONSTRUÇÕES LTDA	03/09/2013	INDEFERIDO	Arquivado 26/02/2014 em
079/2014	Licença Prévia – LP	CANOPUS CONSTRUÇÕES LTDA	05/02/2014	DEFERIDO	Arquivado 08/04/2014 em

<sup>11</sup> Informações contidas no processo de licenciamento ambiental nº 526/2013 que tramita na Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Luís (SEMMAM).

<b>093/2014</b>	Licença de Instalação – LI	CANOPUS CONSTRUÇÕES LTDA	17/02/2014	DEFERIDO	Não arquivamento. Última movimentação do processo em 13/01/2017	houve Última do em
<b>217/2014</b>	Supressão de Vegetação (SV)	CANOPUS CONSTRUÇÕES LTDA	10/04/2014	DEFERIDO	Arquivado 08/05/2014	em
<b>802/2014</b>	Renovação de Licença de Instalação (RLI)	CANOPUS CONSTRUÇÕES LTDA	25/11/2014	INCONCLUSO	Não arquivamento. Última movimentação do processo em 25/03/2015. Apensado aos autos do processo nº 75/2015	houve Última do em
<b>75/2015</b>	Renovação de Licença de Instalação (RLI)	K2 INCORPORAÇÕES E CONTRUÇÕES LTDA	03/02/2015	DEFERIDO	Não arquivamento. Última movimentação do processo em 17/03/2015	houve Última do em
<b>30721/2015</b>	Renovação de Licença de Instalação (RLI)	K2 INCORPORAÇÕES E CONTRUÇÕES LTDA e CANOPUS CONSTRUÇÕES LTDA	04/11/2015	DEFERIDO	Última movimentação do processo em 05/05/2017	em
<b>44788/2016</b>	Renovação de Licença de Instalação (RLI)	K2 INCORPORAÇÕES E CONTRUÇÕES LTDA e CANOPUS CONSTRUÇÕES LTDA	19/07/2016	INCONCLUSO	Última movimentação do processo em 27/07/2017	em
<b>62207/2016</b>	Licença de Operação (LO)	CANOPUS CONSTRUÇÕES LTDA	27/10/2016	INCONCLUSO	Última movimentação do processo em 27/07/2017	em
<b>13314/2017</b>	Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD)	CANOPUS CONSTRUÇÕES LTDA	14/03/2017	INCONCLUSO	Última movimentação do processo em 22/08/2017	em

\* Informações extraídas dos processos de licenciamento ambiental pesquisados no ano de 2017.

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir daí foram elaborados relatórios minuciosos dos processos de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), suas renovações (RLI) e Licença de Operação (LO), a fim de conhecer o procedimento adotado e se ele está de acordo com a legislação ambiental aplicada ao caso.

Cumprê ressaltar que por terem objetos diversos, ou seja, estágios diferentes no processo de licenciamento ambiental que necessitam ser considerados (LP, LI, RLI e LO), foi necessário estabelecer limites em função da abordagem metodológica adotada (Realismo Ambiental). Tendo em vista o objetivo do estudo, não há intenção de se trabalhar com avaliação de impacto ambiental (AIA), avaliação ambiental estratégica (AAE) ou amostragens para obter representatividade estatística, motivo pelo qual se optou pela seleção de critérios de avaliação, como expressões da legislação ambiental aplicada ao licenciamento, a fim de responder os questionamentos: o licenciamento atendeu a legislação ambiental? Quais os entraves percebidos? Houve comprometimento da Justiça Ambiental?



Um dos limites impostos foi o de afastar da análise o processo de supressão de vegetação e o de plano de recuperação de área degradada, por não possuírem parâmetros com os demais processos apreciados, considerando que traduzem objetos diversos e não estarem diretamente inseridos em um dos estágios do processo de licenciamento, contudo, não houve uma exclusão total.

Estabelecidas estas diretrizes e traçado um diagnóstico dos processos a partir dos relatórios, constatou-se diversas sinuosidades nos processos de licenciamento, fazendo-se necessário apontar as principais controvérsias encontradas, agrupando-as por critérios de avaliação (conforme Tabela 2), a partir de uma abordagem que advém da Sociologia Ambiental, denominada Realismo Crítico ou Ambiental, assim entendido:

O Realismo Crítico defende que o cientista deve buscar “campos de conhecimento” ou “níveis de realidade” que estão além daqueles possíveis pelas experiências/ observações empíricas. Ou seja, existe uma realidade que não é transparente, mas que precisa ser conhecida para haver uma melhor compreensão do mundo. Existem, portanto, no mundo estruturas não empíricas subjacentes aos fenômenos, que delimitam e possibilitam os estados das coisas e eventos verificados em nível empírico (MISSIO, 2011, p. 1)

Uma visão realista crítica baseia-se na perspectiva ontológica de compreender nos níveis mais profundos, os elementos que ajudam a constatar fatos, mas principalmente a compreender novas perspectivas, exigindo que se vá além da aparência e do que se consegue observar pelos sentidos humanos da apreensão. Exige que o pesquisador não se contente apenas com o que está visto, mas buscando a compreensão profunda do processo investigatório.

A legislação considerada para fins deste estudo é a aplicada ao tempo da tramitação dos processos de licenciamento aqui pesquisados, visto que, após esse período, algumas delas foram alteradas e/ou criadas, como exemplo, cita-se, por ser extremamente relevante para o licenciamento ambiental no Estado do Maranhão, a Resolução nº 24/2017 do CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente) que revoga a Resolução nº 019/2016 e define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local e dá outras providências<sup>12</sup>.

Nesta perspectiva, buscou-se empiricamente coletar informações relevantes, numa análise holística, a mais ampla possível, que concebe a unidade social estudada como um todo, de forma a apreender a totalidade de uma situação e descrever sua

---

<sup>12</sup> Informações obtidas na página da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), disponível em [http://www.sema.ma.gov.br/lista\\_arquivos/?/3/Resolu%C3%A7%C3%B5es](http://www.sema.ma.gov.br/lista_arquivos/?/3/Resolu%C3%A7%C3%B5es). Acesso em janeiro de 2018.

complexidade, através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, para penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística apenas (GOLDENBERG, 2004), mas com base na Justiça Ambiental (ACSERALD; MELLO e BEZERRA, 2009).

### 5.1 Critérios adotados na análise

Para obtenção dos critérios de análise dos processos foi realizada busca por artigos e obras que reportassem estudos sobre aspectos relevantes do processo de licenciamento de modo amplo, ou ainda estudos de caso que se referissem aos objetivos do presente artigo. As referências selecionadas reportam-se a diferentes contextos da temática, e contribuíram para elencar os aspectos a serem analisados no processo de licenciamento. Desta forma, a partir dos trabalhos de Araripe, Lopes e Bastos (2006), Prado Filho e Souza (2004), Montano e Souza (2008), IPEA (2013), Almeida e Montano (2017), Oliveira e Andery (2017), Assis, Malheiros, Fernandes e Phillipi Jr (2012), foram estabelecidos os critérios a serem considerados no estudo. Os critérios foram assim sintetizados na Tabela 2:

**Tabela 2** - Relação dos critérios utilizados na avaliação dos processos de licenciamento ambiental

<b>Critério</b>	<b>Legislação aplicada</b>	<b>Documento analisado</b>
Tempo de tramitação	Art. 8º da Resolução CONAMA nº 237/1997 e art. 5º da Lei Municipal nº 4.730/2006	Formulário padrão SEMMAM e despacho emitido pelo Secretário, Superintendente de Qualidade Ambiental ou Coordenador de Avaliação Ambiental
Estudos ambientais e análise técnica	Resolução CONAMA nº 009/90, art. 3º, § 2º e art. 4º, parágrafo único da Lei nº 4.730/2006 e Lei nº 4.738/2006	Pareceres técnicos e Plano de Controle Ambiental
Tramitação dos processos	Lei nº 4.872/2007	Verificar a padronização dos procedimentos de análise

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme se observa na Tabela 2, foram elencados como critérios de avaliação alguns dos principais problemas encontrados nos processos de licenciamento ambiental analisados, no entanto, tais escolhas não excluem outros desafios que também se apresentam. O que se pretende é estabelecer padrões mínimos baseados na literatura sobre o assunto e na legislação ambiental que apontem os desafios que devem ser enfrentados no licenciamento ambiental do Loteamento Social Morada do Sol.

### 5.1.1 Tempo de tramitação dos processos

Segundo Moraes (2010) “o grande *gap* dos projetos, hoje, no Brasil e no mundo passa pelo licenciamento ambiental”, pois é avaliado como um dos principais fatores que causam morosidade no desenvolvimento de um projeto, inclusive levando mais tempo do que o previsto na legislação.

Os entraves de ordem técnica, legal e institucional no âmbito de todo o licenciamento ambiental expõem uma barreira grave a ser superada na busca da sustentabilidade do desenvolvimento. A realidade brasileira traz diversas situações em que se verifica uma utilização ineficiente, inadequada e lenta do instituto. Desde o Estudo e o Relatório de Impactos Ambientais (EIA/RIMA) à concessão da licença ambiental, inúmeros problemas podem ser apontados, que têm soluções possíveis galgadas no princípio da eficiência (OLIVEIRA e COUTINHO)

Com base nisso, passa-se a apresentar na Tabela 3 os resultados do levantamento da tramitação dos processos com a especificação sobre o tempo médio para o deferimento ou indeferimento das licenças, de acordo com cada etapa, e os prazos legais definidos no art. 14 da Resolução CONAMA nº 237/1997 (BRASIL, 1997) e no art. 13 da Lei Municipal nº 4.730/2006 (BRASIL, 2006).

Como critério de inclusão foram considerados os processos de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), suas renovações (RLI) e Licença de Operação (LO) com decisões emitidas sobre o licenciamento, estando excluídos da análise os seguintes processos: processo nº 217/2014 (de supressão da vegetação); processo nº 802/2014 (RLI apensada ao processo nº 75/2015); processo nº 44788/16 (ainda em tramitação) e o processo nº 13314/2017 (plano de recuperação de área degradada), pois ou não geraram emissão de licença ou ainda não possuem definições sobre o pedido requerido pelo empreendedor.

Sobre a contagem do dia inicial e final da decisão considerados na análise, utilizou-se como termo inicial a data constante no requerimento padrão SEMMAM, e como termo final a manifestação do Secretário da pasta, com exceção do processo nº 527/2013, pois nele não foi observada a homologação da decisão pelo gestor, mas pelo Coordenador de Avaliação Ambiental, sendo este considerado.

Para tanto, a Tabela 3 compara os prazos legais com os prazos efetivamente empregados para o deferimento ou não das licenças.

**Tabela 3** - Prazos médios e prazos legais para deferimento ou indeferimento das licenças

Processo	Assunto	Situação	Prazo Médio (em dias)	Prazo Legal (em dias)
00526/2013	Licença Prévia – Etapas I e II (LP)	INDEFERIDO	78	180
00527/2013	Licença Prévia – Etapas II e III (LP)	INDEFERIDO	62	180
00079/2014	Reanálise de Licença Prévia (LP)	DEFERIDO	20	180
00093/2014	Licença de Instalação – Etapa I (LI)	DEFERIDO	08	180
00075/2015	Renovação de Licença de Instalação (RLI)	DEFERIDO	30	180
30721/2015	Renovação de Licença de Instalação (RLI)	DEFERIDO	29	180
62207/16	Licença de Operação (LO)	INDEFERIDO	299	180

Fonte: Elaborado pela autora.

O prazo legal previsto para análise dos processos considerando cada uma de suas etapas é no máximo de 6 (seis) meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento. No caso dos processos analisados, permitiu-se previamente perceber que há celeridade na tramitação dos processos, pois estão aquém do limite legal, excetuando-se o processo de LO.

O menor tempo de análise, 8 dias, foi verificado no processo nº 93/2014, de LI deferida pela SEMMAM. Já o maior tempo de análise, 299 dias, ocorreu na LO indeferida pelo órgão ambiental municipal (processo nº 62207/2016), por descumprimento de diversas condicionantes.

A constatação evidencia contradições quanto ao tempo de tramitação dos processos, pois, como se observa, há extremos entre uma celeridade excessiva e uma morosidade exagerada, merecendo destaque o fato de na licença de operação não haver movimentação alguma dos autos durante 202 dias.

Comparando os tempos de tramitação das LP indeferidas, apesar da pequena diferença em dias, 78 no processo nº 526/2013 e 62 no processo nº 527/2013, semelhanças são encontradas: foram protocolizados na mesma data (03/09/2013); a documentação acostada aos autos, como estudo ambiental, projetos e plantas é a mesma em ambos e o parecer técnico emitido em um, foi aproveitado no outro. A diferença entre eles diz respeito ao empreendedor e a etapa de cada empreendimento, pois enquanto no processo nº 526/2013, a K2 Engenharia Civil Ltda é a requerente para construção de 762 casas, já no 527/2013, a interessada é a Canopus Construções Ltda, pretendendo construir 1.414 unidades.

Observou-se ainda que em ambos os processos houveram pedidos de informações complementares (protocolo de aprovação da licença prévia no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN) e adequação ao procedimento adotado pela SEMMAM (requerimento padrão), o que pode ter gerado uma dilatação do prazo em ambos os processos. Aliado a isso, observou-se que os pareceres técnicos emitidos para o indeferimento dos pedidos foram elaborados em conjunto (participação de 4 técnicos), enquanto no terceiro pedido de LP protocolizado e deferido (processo nº 79/2014), o prazo de tramitação até a decisão foi de 20 dias, com parecer de um técnico apenas.

Comparando-se o tempo de tramitação das licenças prévias indeferidas (processos nº 526 e 527/2013) com a LP deferida (Processo nº 79/2014) tem-se pelo menos 42 dias de maior agilidade quando o órgão ambiental decidiu deferir o pedido, mesmo tendo sido solicitado neste processo informações do IPHAN e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA).

Analisando esses dados, pode-se verificar que os prazos médios de análise são bem inferiores aos previstos na legislação: 70,38% menores para os processos de LP, 95,56% menor para o processo de LI, 83,62% menores para os processos de RLI e para o processo de LO, o prazo praticado ultrapassa em 66% o estabelecido na legislação, não sendo possível, neste último caso, apontar a causa de tanta morosidade.

O resultado apontado mostra incoerências na tramitação dos processos junto a SEMMAM, vez que na maioria dos processos analisados houve celeridade nas decisões tomadas pelo órgão licenciador municipal, de forma oposta ao que ocorre nos processos de licenciamento do país segundo a literatura sobre o assunto (PIAGENTINI; FAVARETO, 2014), (MELO, 2014), (PEGORARO; SAURIN e PAULA, 2010), que apontam o licenciamento ambiental como uma atividade crítica, com grande quantidade de requisitos legais, altos custos, problemas relativos ao rito decisório, que desencadearam um processo longo, burocrático e de inúmeros retrabalhos.

Cabe tentar levantar algumas possibilidades para a agilidade no trâmite, talvez pelo fato dos processos contarem com todas as informações legais básicas que viabilizaram a análise célere dos pedidos de licença, todavia, a reflexão isolada e preliminar desses dados não pode tornar-se absoluta, visto que pedidos de informações e juntada de documentos foram realizados em todos os processos, constatação que entra em contradição com esta justificativa. Da mesma forma, outros elementos devem ser

considerados no contexto deste estudo e poderão, inclusive, ser avaliados em trabalhos futuros.

Assim como outras causas podem ser investigadas, pois a celeridade pode estar atrelada ao anseio em permitir a construção de empreendimento residencial do Programa Minha Casa Minha Vida, sob a sustentação do interesse social envolvido na edificação da obra, por interferências externas de base política e/ou econômica que podem ter acelerado a análise e deliberação final, assim como, pode ter havido uma análise superficial dos documentos técnicos apresentados nos autos.

Com o escopo de identificar causas para os números apontados de forma prévia, faz-se necessário, como é o objetivo deste estudo, uma apreciação dos demais critérios.

#### 5.1.2 Estudos ambientais e análise técnica

Com relação aos aspectos relacionados com a qualidade dos estudos ambientais que dão suporte às decisões, os resultados foram obtidos das informações disponíveis no Plano de Controle Ambiental e apresentados nos pareceres técnicos que avaliam estes estudos, portanto, entende-se que analisar os estudos ambientais está intrinsecamente relacionado com as análises técnicas realizadas, inclusive, as manifestações solicitadas pelo órgão licenciador.

Sobre este critério, a Política Nacional do Meio Ambiente, através da Lei nº 6.938/1981, art. 9º, incisos III e IV, elenca como alguns dos instrumentos da política, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento. Por consequência, a Resolução nº 237/1997 CONAMA define os estudos ambientais como “todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco” (Art. 1º, III), autorizando o órgão ambiental competente a definir os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

Nesta senda, a Lei nº 4.738/2006, que institui a Política Municipal de Meio Ambiente de São Luís, em seu artigo 5º, XVII, insere o Plano de Controle Ambiental

(PCA) como um dos estudos ambientais que deve ser apresentado como subsídio para a Avaliação de Impacto Ambiental e análise da licença requerida.

A Resolução CONAMA nº 412/2009, art. 1º, parágrafo único, estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social, definindo que os procedimentos de licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social com pequeno potencial de impacto ambiental em área urbana ou de expansão urbana, nos termos da legislação em vigor, sejam realizados de modo simplificado, como é o caso do Loteamento Social estudado, já que possui área de 55 hectares, possibilitando a apresentação de PCA.

Os PCAs dos processos analisados foram apresentados no momento da protocolização das LPs, num total de 3 processos (processos nº 526, 527/2013 e 79/2014). Nos dois primeiros estudos o parecer técnico da SEMMAM foi elaborado por 4 (quatro) técnicos do órgão, com análise que pode assim ser sintetizada:

Nos processos nº 526/2013 e 527/2013, o parecer informa que há contradições entre a Carta Consulta da Companhia de Águas e Esgoto do Maranhão (CAEMA) e o PCA, pois naquele o empreendimento não pode ser atendido pelo abastecimento de água e sistema público de esgotamento sanitário; enquanto neste, o empreendimento será servido por rede oficial de distribuição, conforme página 10 do PCA. E continua constatando a existência de indivíduos arbóreos como tucunzeiro, ariri, etc. e a presença de babaçu em estágio juvenil e adulto, espécie protegida por Lei Estadual (Lei nº 4734/1986). Mais uma vez o parecer informa haver contradição com o exposto pelo PCA, na qual dizia não existir espécies de vegetação arbórea ou qualquer outra protegida por Lei.

Quanto à fauna da área, o estudo informa que a mesma já foi totalmente suprimida em virtude de processo acelerado de urbanização, no entanto na vistoria realizada foi observada a presença de indivíduos da avifauna, tais como Anu Preto e Tiranídeos, bem como répteis de pequeno porte, tais como lagartos, mas considerando-se a extensão e características de área os técnicos afirmam que é muito provável que existam outros representantes no local.

E concluem pelo indeferimento da LP, sugerindo “que devem ser consideradas, para esse tipo de programa, áreas com menor relevância ambiental, principalmente, fora de unidades de conservação, que são áreas legalmente protegidas, criadas por

apresentarem aspectos de extrema importância ambiental, inclusive necessárias a manutenção da qualidade de vida da população local”. E ainda, considerando as informações contraditórias apresentadas no estudo quando comparadas àquelas observadas *in loco*, a equipe técnica requer o encaminhamento do processo ao setor competente para aplicação das penalidades cabíveis ao responsável pela elaboração do Estudo Ambiental falso, com base no art. 82 do Decreto nº 6.514/2008 (Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências).

Interessante também é mencionar a manifestação dos pareceristas quando da apresentação de resposta ao pedido de reconsideração apresentado nos autos pelo empreendedor/construtor. Na réplica dos profissionais reitera-se que o principal motivo para o indeferimento do processo é o fato do empreendimento objeto do processo encontrar-se em quase sua totalidade inserida na APA do Maracanã e que, embora o Decreto nº 12.103/91 assegure que múltiplas atividades com conotações sustentáveis possam ser desenvolvidas no interior da APA/Maracanã, desde que obedeçam critérios de conservação, segurança, racionalidade e observada a Legislação Ambiental (Federal, Estadual e Municipal), o mesmo excetua aquelas de caráter predatório que possam causar alterações drásticas na biota local e regional ou causem significativos impactos ambientais.

Avaliam ainda que a instalação do projeto se enquadre, conforme o Anexo I da Lei Municipal nº 4.730/2006 como atividade potencialmente poluidora e utilizadora de recursos naturais e que a implantação de mais 2.176 unidades habitacionais em imóvel inserido em quase sua totalidade no interior da APA do Maracanã, acarretará mais alterações na área, tais como perda de cobertura vegetal, com conseqüente alteração no clima local, expansão da urbanização em área com características rurais, impermeabilização do solo, com efeitos na capacidade de infiltração de água no solo, afugentamento de fauna, além disso, do aumento significativo do número de moradores no interior da APA, tendo como principais conseqüências, o aumento relevante de resíduos sólidos e efluentes líquidos (esgotos) a serem gerados, do consumo de água, do tráfego de veículos na área, dentre outros impactos negativos. A conclusão novamente é de manter o indeferimento anterior de emissão da LP.



Seguindo a ordem cronológica dos pareceres inseridos nos processos, passemos agora a verificar o conteúdo dos pareceres na terceira LP protocolizada e com pedido deferido para emissão da licença ambiental, do processo nº 79/2014.

Constam manifestações do IPHAN e da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA) no referido processo, em decorrência, respectivamente, de Diagnóstico Arqueológico apresentado e da competência do Estado para controle de área que contém a presença de recarga de aquífero e de flora protegidas, conforme Lei estadual nº 4.734/86.

Sobre o Projeto de Diagnóstico Arqueológico Interventivo, o mesmo foi aprovado pelo IPHAN, com parecer que se resumiu a afirmar que o projeto atendeu as determinações contidas nas Portarias IPHAN nº 7/1988 e 230/2003, referente apenas a etapa da arqueologia.

A manifestação da SEMA se deu através de Nota Técnica, com vistoria realizada dia 20 de fevereiro de 2014, entendendo que a empresa deverá elaborar e executar um Programa de Reposição Florestal em local a ser indicado pela Superintendência de Biodiversidades e Áreas Protegidas como condição para emissão de LP a ser emitida pela SEMMAM, onde será realizada a supressão vegetal da área que somente deverá ser feita depois da emissão da LI e Autorização de Supressão Vegetal.

A nota também aponta a presença de uma nascente de um tributário do Rio Bacanga, e determina que seja deixada uma Área de Preservação Permanente de 50 metros; de um morrote em área de tabuleiro costeiro, caracterizando uma área de relevante interesse ambiental.

Sobre a área de recarga de aquífero, foi proposto no PCA a construção de tanques de retenção de águas pluviais para promover sua posterior infiltração. Na nota entendeu-se que a proposta deve ser apresentada a SEMMAM e a própria SEMA até a emissão da LI.

Sobre a Linha de Transmissão, foi sugerido que a área seja realocada para a encosta que se encontra no limite sul do perímetro do projeto, visando a manutenção da vegetação da mesma e o topo do morro, não devendo ser computado o valor envolvendo a faixa de servidão da Linha de Transmissão, tendo em vista que a própria manutenção da área não permite o desenvolvimento pretendido da vegetação.

Em relação à localização do empreendimento, em conformidade com o dito no PCA, foi identificado que o empreendimento se encontra inserido totalmente dentro de área de prioridade para conservação alta.

No que tange à estação de tratamento de esgoto (ETE), recomendou-se que seja feita uma recuperação da área de entorno da mesma, com a estabilização adequada do talude e das bordas. Dentre as verificações relevantes da Nota, consta a informação da presença de moradores ao lado da ETE, sendo necessária a instalação de um programa socioambiental, a fim de realocação dos mesmos.

Por fim, menciona que a área não possui plano de manejo para definição das limitações para instalação e funcionamento de atividades, mas apresentou Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, Projeto de esgotamento sanitário, sistema de abastecimento de água e estação de tratamento de esgoto e por isso entendeu que não existem embargos legais de natureza ambiental para liberação da LP, desde que sejam atendidas as medidas mitigadoras apresentadas no PCA (páginas 90 a 96), acrescentando as ressalvas do parecer.

Finalmente, sobre o último documento técnico que aprecia o pedido de LP, temos a manifestação da SEMMAM favorável à emissão da licença, elaborado por um dos servidores do órgão, que apresenta os seguintes argumentos: inicialmente o técnico informa que o PCA apresentado é um novo estudo da área, diverso do apresentado nas LPs anteriores (processos nº 526 e 527/2013) e classifica o empreendimento como de grande porte e alto grau de impacto.

Segue afirmando que não existe para o empreendimento disponibilidade dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário conforme disposto na Carta Consulta da CAEMA, mas que o empreendedor apresentou a possibilidade de realizar o abastecimento através de poço artesiano e o afastamento dos efluentes gerados por uma ETE, cujo projeto está sob análise da CAEMA.

Sobre a área de recarga de aquífero, alega o parecerista que o empreendedor informou que o empreendimento apresentará um sistema de drenagem urbana privilegiada, que contará com mecanismos que possibilitam o aumento da infiltração da água no solo, não comprometendo o abastecimento do aquífero, com percentual mínimo de 20% de área verde da área total do empreendimento.

Como no parecer anterior do órgão, confirma-se a existência de indivíduos arbóreos como tucunzeiro, ariri, etc. e a presença de babaçu em estágio juvenil e adulto,

e a presença de aves do tipo Anu Preto e Tiranídeos, além de répteis e insetos. Informa que no PCA consta a informação de que existe a possibilidade de supressão da vegetação desde que autorizada pelo órgão ambiental.

Pondera que deve ser observada a presença de exemplares de Babaçu e, como medida mitigadora foi informada a existência de projeto de recuperação e enriquecimento de áreas verdes com vegetação nativa e projeto de arborização urbana (PCA, p.86), afirmando que serão cobrados quando na instalação do empreendimento.

Informa ainda que a SEMMAM solicitou análise por parte do órgão gestor da APA do Maracanã, entendendo esta não existir impedimento legal para implantação do projeto de construção de habitação popular, assim como se manifesta favorável a emissão da licença, ratificando que condicionantes para a LI seriam exigidas.

Das constatações, verifica-se que as análises técnicas realizadas contaram com vistorias no local, traduzindo-se como uma boa prática, uma vez que possibilitam aos órgãos uma melhor percepção do ambiente a ser afetado, podendo visualizar *in loco* o projeto e as informações do estudo ambiental. Sobre a manifestação do IPHAN, trata-se da única que não possibilita afirmar se houve vistoria.

Considera-se que as análises da SEMMAM foram satisfatórias quanto às particularidades ambientais da área, no entanto, nos dois primeiros processos de LP requeridos, não se observa nos autos a presença de nenhum documento com manifestação do Estado do Maranhão, enquanto órgão gestor da APA. Tal providência foi tomada quando do terceiro pedido.

No caso das LPs indeferidas, o parecer expõe fato preocupante quanto à elaboração dos estudos ambientais, pois o técnico responsável pelo PCA aparenta não possuir conhecimento sobre o local de inserção do projeto ao demonstrar desconhecer a ocorrência florística e faunística do terreno, fato, inclusive, citado pelos técnicos.

De fato, um dos atores mais importantes neste processo é o próprio empreendedor, no entanto

...o maior interessado na concessão e na renovação da licença ambiental deve possuir também a maior responsabilidade sobre o empreendimento que ela autoriza a funcionar. Assim como os profissionais que subscrevem os estudos necessários, os empreendedores serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais previstas em lei (art. 11, caput e parágrafo único, Resolução n. 237/1997, CONAMA). Por razões econômicas e financeiras óbvias, os empreendedores muitas vezes não se importam em detectar erros ou inconsistências no âmbito dos estudos realizados pelos profissionais por ele contratados. Assim, muitas questões ambientais relevantes passam despercebidas e adquirem em pouco

tempo consequências irreversíveis por causa da negligência do empreendedor (OLIVEIRA)

Além disso, perceberam-se preocupações nos dois pareceres iniciais que vão além simplesmente dos impactos ambientais, mas estão associadas às consequências sociais, econômicas e culturais da implantação do empreendimento, voltadas principalmente ao conceito de sustentabilidade preconizado pela Agenda 2030, de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2015).

Numa visão múltipla dos entraves que a obra poderia trazer para o interior da APA considera-se ter o órgão licenciador apresentado justificativas plausíveis para o indeferimento do pedido, com manifestações fundamentadas e que servem como exemplo da aplicação dos princípios da precaução e da prevenção (MACHADO, 2011) e (ANTUNES, 2010), afinal:

No contexto do licenciamento ambiental a eficiência se refere ao comportamento do órgão licenciador no sentido de esgotar o conhecimento sobre o projeto a ele submetido para que decida motivadamente sobre a alternativa menos impactante sobre a natureza, a partir do que for fornecido no estudo realizado, seja ele o EIA/RIMA ou não (GUERRA, 2012, p. 38).

Associado a isso, percebe-se ainda a adoção de uma postura crítica quanto ao modelo de seleção do terreno da obra a ser implantado pelo PMCMV, similar às preocupações de Rolnik (2015) quando avalia o papel das construtoras e a seleção dos terrenos, pois reproduz o padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país e relega a inserção urbana dos empreendimentos a uma questão secundária, senão inexistente. Segundo a Autora, a construção de grandes aglomerados habitacionais em terra mais barata, ambientalmente relevante e periférica é alternativa para minimizar os custos com o empreendimento, coincidindo com os contornos da Justiça Ambiental.

Por ser relevante, cumpre-nos assinalar aspectos importantes do parecer emitido pelo órgão gestor da APA do Maracanã, em pontos considerados cruciais, cita-se: que a área é considerada como de relevante interesse ambiental; que o empreendimento está inserido totalmente em área de prioridade para conservação alta; que há presença de moradores ao lado da ETE, sendo necessária a instalação de um programa socioambiental, com o fim de realocar os moradores da área; ausência do Plano de Manejo.

Observa-se que a SEMA e o órgão licenciador consideram viável ambientalmente o empreendimento, sem cogitar a oitiva do Conselho Consultivo da

Área de Proteção Ambiental do Maracanã, conforme art. 6º, VIII do Regimento Interno do Conselho Consultivo, ou do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMUMA) mesmo reconhecendo que a área é de relevância e inserida em área de prioridade para conservação alta, podendo-se afirmar que não constam nos autos qualquer forma de consulta aos colegiados citados que permitam afirmar ter havido promoção da participação popular no processo, em desacordo aos critérios gerais adotados pelo CONAMA, os quais podem ser enriquecidos com contribuições dos respectivos conselhos estaduais ou municipais (SILVA, 2004, p. 619).

Por fim, chama atenção a APA do Maracanã não possuir Plano de Manejo, visto ser considerado como instrumento de gestão e orientador de todas as atividades a serem desenvolvidas na UC, com obrigatoriedade da sua elaboração no prazo de 05 anos a partir da data de criação, conforme previsões da Lei nº. 9.985/2000 e do Decreto nº. 4.340/2002 que a regulamenta. Dessa forma, com base na lei, o Plano de Manejo deveria ter sido elaborado desde o ano 1996, no entanto, como já mencionado neste trabalho, apenas em dezembro de 2017 o Termo de Referência para sua elaboração foi publicado.

Também suscita reflexões, a afirmação feita no parecer da SEMA sobre a realocação de moradores por estarem situados ao lado da Estação de Tratamento de Esgoto do empreendimento, através de um programa socioambiental, afinal, é necessário manter vínculos familiares e afetivos anteriores à realocação dos moradores, preservando sua identidade cultural e dando acesso a políticas de saúde, segurança e educação, no mínimo.

O tema requer discussões, pois traz à tona implicações de diversas ordens, especialmente, no cenário dos conflitos ambientais (FLORIANI, 2004), oriundos de ocupações humanas em unidades de conservação, alicerçados no direito à cidade e de outro lado, o poder público, que tem sua ação legitimada na Lei e no Direito Ambiental, pois a intervenção na área justifica-se, sobretudo, por ser essa área uma APA e, como tal, possuir restrições de uso (LIMA; SHIRAISHI NETO, 2015).

Mas o debate aqui sintetizado somente reconhece que a noção de meio ambiente, não pode ser vista de forma unilateral, ao contrário, deve ser compreendida na complexidade das situações apresentadas e vivenciadas pelos diversos agentes sociais (ACSELRAD, 2004a), e que os “conflitos socioambientais urbanos” produzidos como uma forma de se pensar e ordenar a cidade, não expressam apenas contradições, como

também manifestam os embates pela apropriação e uso dos lugares na cidade (LIMA; SHIRAIISHI NETO, 2015), refletindo também um debate sobre Justiça Ambiental (ACSELRAD, 2004b).

### 5.1.3 Tramitação processual adotada

Sobre o aspecto da tramitação dos processos, a verificação será feita sobre a padronização dos procedimentos de análise, bem como, o grau de frequência dos pedidos de complementação de informações por parte do órgão licenciador.

Para tanto, passa-se a realizar breves esclarecimentos sobre o sistema de licenciamento ambiental do município de São Luís e a influência da legislação ambiental estadual no licenciamento dentro da Área de Proteção Ambiental do Maracanã, dando ênfase ao procedimento no órgão licenciador, SEMMAM.

O processo de licenciamento ambiental do município de São Luís é realizado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Luís (SEMMAM)<sup>13</sup>, amparado por Termo de Cooperação Técnica celebrado pelo Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMA).

Consta como objeto do presente Termo o estabelecimento de condições de cooperação técnico-institucional e administrativa entre as partes, visando à descentralização das ações de cadastro, licenciamento, fiscalização e monitoramento das atividades passíveis de licenciamento ambiental e causadoras de impacto ambiental local, no Município de São Luís/MA, para serem executadas pela SEMMAM, de maneira harmônica e integrada à competência dos demais órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

Segundo o termo de cooperação, compete a SEMA proceder ao cadastro, fiscalização, monitoramento e licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades em Unidades de Conservação criadas pelo Estado, como é o caso da APA do Maracanã. Ocorre que o item 2.1, II dispõe que a mesma secretaria possui competência para encaminhar a SEMMAM os interessados no licenciamento ambiental, inclusive renovação dos empreendimentos e atividades potencial ou efetivamente poluidores,

---

<sup>13</sup> Criada pela Lei nº. 4.872, de 21 de novembro de 2007, dispõe sobre a instalação e o funcionamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente - Semmam, e dá outras providências.

cujos impactos ambientais diretos sejam restritos ao Município de São Luís. Este foi o entendimento dado ao caso do empreendimento Morada do Sol.

Na esfera estadual temos como principais normas de gestão ambiental atinentes ao objeto de pesquisa, a Lei Estadual nº 5.405, de 08 de abril de 1992, que instituiu o Código de Proteção de Meio Ambiente e dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 13.494 de 12 de novembro de 1993. Também permeia a atuação do Estado do Maranhão no caso estudado a instituição do Sistema Estadual de Unidades de Conservação (SEUSC), por meio da Lei Estadual nº 9.413/2011, o instrumento legal que cria a Área de Proteção Ambiental da Região do Maracanã, por meio do Decreto nº 12.103/1991, conforme já mencionado, além das Leis nº 8.149/2004 e 5.405/1992, regulamentadas pelo Decreto nº 28.008/2012 com relação às águas subterrâneas.

Feitas essas considerações iniciais, efetivamente sobre a tramitação dos processos constatam-se deficiências que vão desde a ausência de paginação nos processos, como de assinaturas, de datas, assim como, verifica-se que documentos são juntados aos autos sem termo de juntada.

Não é incomum surgirem documentações sem que se tenha qualquer informação sobre sua origem, dificultando a confirmação sobre quem, porque e quando foi solicitado. Nesse sentido, “o avanço da legislação ambiental sem uma correspondente estruturação da Administração Pública tem gerido um 'vácuo institucional”, o qual corrobora a ineficiência da gestão ambiental em diversas situações” (KRELL, 2004, p. 3771).

Observa-se ainda que, caso haja na SEMMAM um organograma ou fluxograma institucional do sistema de licenciamento do órgão, em nenhum dos processos sua existência pode ser confirmada. Há deficiência na padronização dos procedimentos e por diversos momentos, percebeu-se a tramitação ser modificada, inclusive entre processos de mesma natureza.

A publicidade dos atos fica prejudicada pela ausência de um sistema informatizado disponível a população, via página oficial do órgão licenciador, o que contribui para a burocratização das atividades, resultando na dificuldade de obtenção das informações, no entanto, observa-se a preocupação do órgão municipal em acompanhar eficazmente o cumprimento das publicações oficiais pelos empreendedores.

Não há modelos de Termos de Referência para licenciamento em unidade de conservação, tampouco para construção de habitações de interesse social, o que prejudica a participação de atores sociais e instituições afetos na elaboração de Termos de Referência, inclusive os Conselhos de Meio Ambiente do Estado e Município. O que é disponibilizado pela SEMMAM é um *check list* para construção civil utilizado no licenciamento analisado e colocado à disposição na página do órgão. Além disso, existe um requerimento padrão com informações essenciais que deve ser preenchido, assinado e datado pelo empreendedor, no momento do requerimento no órgão licenciador.

Averiguou-se ausência de parâmetros e critérios para definir os casos em que são necessários estudos ambientais, bem como os tipos de estudos a serem realizados pelos empreendedores que requerem licenças ambientais, até mesmo, porque observou-se em alguns pareceres o Loteamento Social Morada do Sol enquadrado como de grande porte e alto grau de impacto, no entanto, em outro momento, o parecer aponta diversamente dessa classificação. Não há equipe específica para analisar os estudos ambientais, dificultando o processo de licenciamento, já que há entraves burocráticos para contratação de empresas de consultoria por meio de licitação pública.

Finalmente, pode-se afirmar que em nenhum dos processos analisados percebeu-se a integração do órgão municipal licenciador com os demais órgãos de planejamento urbano municipais e afins – Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação, Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano, Companhia de água e Esgotos do Maranhão –, dentre outras, o que leva a falhas no processo de licenciamento e interferência quanto à implementação das políticas ambientais e de desenvolvimento urbano.

Dos entraves expostos para o licenciamento, nenhum deles pode ser entendido como empecilho para a sustentabilidade. O instituto é um dos mais importantes instrumentos da gestão ambiental, pois

[...] o licenciamento não é, como muitos pensam, um fluxograma burocrático a ser preenchido por papéis. O licenciamento, na verdade, é um instrumento de mediação de conflitos, um constante (porém documentado) diálogo entre instituições setoriais, sociedade civil e entes federados. O licenciamento, assim, não pode servir de pivô para desencontros entre entes burocráticos estatais (PEDRO, 2012, p. 2).

É preciso inserir a capacitação dos órgãos ambientais como prioridade, possibilitando o debate sobre as medidas relevantes no combate ao sucateamento desses órgãos e cobrança de prazos e resultados, permitindo aos diversos atores que compõem



o licenciamento ambiental (agentes públicos, empreendedores, consultores, sociedade civil, Ministério Público, dentre outros) pensar e contribuir com o Poder Público na solução da problemática apresentada. Não se pode simplesmente destinar verba para a melhoria material e formal dos órgãos ambientais, quando não se há um direcionamento preciso das metas e objetivos concretos das mudanças (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 183-182).

## 6 CONCLUSÕES

O modelo de licenciamento adotado na cidade de São Luís/MA reflete práticas deficientes de boa gestão que dificultam o efetivo atendimento da legislação ambiental. O licenciamento em unidade de conservação apresenta uma legislação de natureza reconhecidamente protetiva, todavia, esta proteção, no contexto da Justiça Ambiental, não necessariamente tem revertido em medidas de caráter sustentável para o uso adequado do solo.

A este arcabouço jurídico restritivo se superpõe uma situação de forte pressão popular e política, a concretização do direito à moradia, originada, muitas vezes, pela ocupação desordenada de grandes espaços territoriais localizados em áreas de mananciais e várzeas, inclusive, dentro de unidades de conservação de uso sustentáveis ou institucionalizadas como programas sociais de habitação, como é o caso do “Minha Casa Minha Vida”.

Com base nos resultados apresentados, constatou-se que os prazos médios necessários para se licenciar o empreendimento Loteamento Social Morada do Sol na cidade de São Luís/MA foram bem menores do que aqueles previstos na legislação ambiental vigente, no entanto, tal evidência não significa que o licenciamento satisfizesse a legislação ambiental, fato que pode ser constatado com as análises feitas neste trabalho, pois apontam que nos estudos ambientais e nas análises técnicas realizadas houveram omissões graves do órgão licenciador, além do não atendimento ao procedimento padrão na tramitação dos processos.

As constatações feitas apontam que ainda há muito a ser feito e que os dispositivos legais não foram atendidos à contento em todas as etapas do licenciamento, sugerindo mudanças de postura de diversos atores envolvidos, pois, apesar das boas intenções de muitos gestores e da dedicação individual nos diferentes escalões técnicos, o licenciamento ambiental desenvolvido não parece ser suficiente para acompanhar a intensa demanda por áreas que sirvam para garantir o acesso à habitação, como para proteger os recursos naturais das unidades de conservação, desembocando em degradação ambiental.

Portanto, o licenciamento, enquanto um dos principais instrumentos de gestão ambiental realizado pelo órgão ambiental municipal, através da Secretaria de Meio Ambiente de São Luís/MA (SEMMAM), no Loteamento Social Morada do Sol, não atendeu satisfatoriamente a legislação ambiental, tendo sido encontrados em seu

procedimento fragilidades legais, institucionais e operacionais, que comprometem a efetivação da Justiça Ambiental e sugerem uma análise profunda dos impactos ambientais locais dentro da APA do Maracanã.

Além disso, a própria Resolução CONAMA nº 412 considera que a função principal do licenciamento ambiental é evitar riscos e danos ao ser humano e ao meio ambiente sobre as bases do princípio da precaução, ou seja, em caso de não conhecer os riscos ou a extensão deles, o melhor não é licenciar.

Não se pode esquecer ainda que a simplificação dos licenciamentos ambientais, como nos casos de habitação de interesse social, não pode ser utilizada como pretexto para pouca ou nenhuma análise científica sobre as consequências que os empreendimentos podem causar, com a alegação de preservar o livre exercício do comércio, a geração de emprego e renda e o direito à moradia.

## 7 REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. O que é justiça ambiental. Rio de Janeiro: Garamond, pp. 12, 13, 15 e 16, 2009.

\_\_\_\_\_, Henri. Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004a, p.13-35.

\_\_\_\_\_, Henri et al. (Org.). Justiça ambiental e cidadania. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 2004b, p.23-39.

\_\_\_\_\_, H. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: \_\_\_\_\_. et al. (Org.) Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: RelumeDumará, 2004. pp. 13-20.

ALMEIDA, Maria Rita Raimundo E. e MONTANO, Marcelo. A efetividade dos sistemas de avaliação de impacto ambiental nos estados de São Paulo e Minas Gerais. *Ambient. soc.* [online]. 2017, vol.20, n.2 [citado 2018-02-13], pp.77-104. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-753X2017000200077&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2017000200077&lng=pt&nrm=iso)>. ISSN 1414-753X. <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc235r2v2022017>.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 12<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2010, p. 45-46.

ARANTES, P. F. e FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. Correio da Cidadania. Disponível em: [http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171). Acesso em 12 de abril 2017, 2009.

ARARIPE, Hamilton Gondim de Alencar; LOPES, João Batista and BASTOS, Maria Eugênia Gonçalves. Aspectos do licenciamento ambiental da carcinicultura na APA do Delta do Parnaíba. *Ambient. soc.* [online]. 2006, vol.9, n.2, pp.143-173. ISSN 1414-753X. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2006000200008>.

ASSIS, Marcelo Prudente de; MALHEIROS, Tadeu Fabrício; FERNANDES, Valdir and PHILIPPI JR, Arlindo. Avaliação de políticas ambientais: desafios e perspectivas. *Saude soc.* [online]. 2012, vol.21, suppl.3, pp.7-20. ISSN 0104-1290. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-12902012000700002>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.º. 1/92 a 45/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.º. 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, 2004.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm). Acesso em 26 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Portaria nº 383, de 05 de agosto de 1998. "Aprova a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental - PDF/A". Brasília, DF. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 19 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e dá outras providências. Publicado no DOU de 8.7.2009. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm). Acesso em 27 março 2017.

\_\_\_\_\_. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Publicado no D.O.U. de 7.6.1990. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124 de 16 de julho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 10 out. 2017.

BULLARD, R. D. *Confronting Environmental Racism in the Twenty-First Century*. Global Dialogue, v. 4, n. 11, winter. 2002. Disponível em: <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=179> Acesso em: 19 jun. 2017.

CARDOSO, A. e ARAGÃO, T. A. (2011). “A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida”. In: MENDONÇA, J. G. e COSTA, H. S. de M. (orgs.). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte, C/ Arte.

CARDOSO, A. L. (org.) *O PMCMV e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L. e ARAGÃO, T. A. (orgs.) *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa and STEPHAN, Italo Itamar Caixeiro. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico\*. *Cad. Metrop.* [online]. 2016, vol.18, n.35, pp.283-307. ISSN 1517-2422. <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3513>.

CARVALHO, Delton Winter de. *Dano ambiental Futuro. A responsabilidade civil pelo risco ambiental*. Rio de Janeiro: Forence Universitária, 2008, p. 32.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação de impacto ambiental como um dos instrumentos da

Política Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 1 de janeiro de 1986. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 12 fev. 1986.

\_\_\_\_\_. Regulamenta os aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente. Resolução n. 237 de 19 de dezembro de 1997. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, Publicação 22/12/1997, DOU nº 247, págs. 30.841-30.843.

\_\_\_\_\_. Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de Interesse Social. Resolução nº 412, de 13 de maio de 2009. Publicado no DOU nº 90, de 14/05/2009, págs. 75-76.

DA MATTA ET AL. A oferta habitacional e o Licenciamento Ambiental para fins urbanos. Boletim Regional, Urbano e Ambiental. n.2, p.53-69, jul. 2009.

ENGELS, Friedrich. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra. São Paulo: Boitempo, 2008.

LEFEBVRE, Henri. O direito à cidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. Licenciamento ambiental. São Paulo: Saraiva, 2011.

FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J. P. de. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 141-58, out./dez. 2013.

FLORIANI, Dimas. Conhecimento, meio ambiente e globalização. Curitiba: Juruá, 2004.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 9ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GODOY, André Vanoni de. A Eficácia do licenciamento ambiental como um instrumento público de gestão do meio ambiente. OAB Editora. 2005

GOLDENBERG, M. A. arte de pesquisar. Como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Record. 2004. pp. 33.  
GOMES, Flavia de Faria and SILVA, Christian Luiz da. O conflito resultante do licenciamento ambiental: o cenário das pequenas centrais hidrelétricas no Paraná. *Interações (Campo Grande)* [online]. 2017, vol.18, n.4, pp.155-168. ISSN 1518-7012. <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v18i4.1598>.

GUERRA, Sidney; GUERRA; Sérgio. Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a lei complementar n. 140/2011. São Paulo: Atlas, 2012.

HARVEY, David. Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente; v. 3, n. 1, Artigo 2, jan./abril 2008.

HERCULANO, S. Resenhando o debate sobre justiça ambiental: produção teórica, breve acervo de casos e a criação da rede brasileira de justiça ambiental. In: Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, (5), 143-149. Editora UFPR, 2002.

HIRATA, F. Minha casa, minha vida: política habitacional e de geração de emprego ou aprofundamento da segregação urbana? Revista Aurora, v. 3, n. 4. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1202>. Acesso em 20 outubro 2017, 2011.

IPARDES/IPEA. Análise e Avaliação dos instrumentos de gestão ambiental: o licenciamento ambiental como instrumento de Política Pública. Licenciamento Ambiental para fins urbanos no estado do Paraná. Disponível em [http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Licenciamento\\_Ambiental\\_Urbano\\_Versao\\_Preliminar.pdf](http://www.ipardes.gov.br/biblioteca/docs/Licenciamento_Ambiental_Urbano_Versao_Preliminar.pdf). Acesso em 03 de janeiro 2018. pp. 06, 2010.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2013). Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos. Orgs. MOTTA, Diana Meirelles e PEGO, Bolivar. Rio de Janeiro. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_licenciamento\\_ambiental.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_licenciamento_ambiental.pdf). Acesso em janeiro de 2018.

IPEA, Comunicado nº 114. Trajetórias da população de baixa renda no mercado de trabalho metropolitano brasileiro. 2011 Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110927\\_comunicadoipea114.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110927_comunicadoipea114.pdf). Acesso em 13 nov. 2017.

KLINTOWITZ, D. C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil. Revista Pensamento & Realidade. São Paulo, v. 26, n. 3, pp. 101-120, 2011.

KRELL, Andreas J. Problemas no licenciamento ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. Revista de direitos difusos: licenciamento ambiental. Ano 5. v. 27. Liberdade/SP: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil e ADCOAS, set./out./2004.

LIMA, Rosirene. SHIRAIISHI NETO, Joaquim. Conflitos Socioambientais: O direito ambiental como legitimador da atuação do Estado no Jardim Icaraí, Curitiba. Ambiente & Sociedade n São Paulo v. XVIII, n. 2 n p. 133-148 n abr.-jun. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MARANHÃO. Cria a Área de Proteção Ambiental da Região do Maracanã, com limites que especifica e dá outras providências. Decreto nº 12.103 de 01 de outubro de 1991.

\_\_\_\_\_. Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza do Maranhão - SEUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Lei nº 9.413, de 13 de julho de 2011.

\_\_\_\_\_. Revoga a Resolução nº 019/2016 e define as atividades, obras e empreendimentos que causam ou possam causar impacto ambiental local, fixa normas

gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas em conformidade com o previsto na Lei Complementar nº 140/2011 e dá outras providências. Resolução CONSEMA nº 24 de 2017. Disponível em: <http://www.sema.ma.gov.br/arquivos/1494966467.pdf>. Acesso em 12 jan 2018.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis/RJ, Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_, E. O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Disponível em: <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacaourbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em 23 jun 2017, 2009.

MARX, Karl. O Capital. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

MELO, H. C. Análise da priorização de atividades críticas em projetos lineares: estudo de caso em projetos ferroviários. 2014. 104p. Dissertação (Mestrado em Construção Civil) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2013.

MISSIO, F. J. Metodologia e Filosofia da Ciência, Realismo Crítico e Teoria PósKeynesiana. Anais do XVI Encontro Regional de Economia/Fórum BNB (Banco do Nordeste do Brasil). Fortaleza (CE). 18-19 jul. 2011. p.1-26.

MONTANO, Marcelo e SOUZA, Marcelo Pereira de. A viabilidade ambiental no licenciamento de empreendimentos perigosos no Estado de São Paulo. *Eng. Sanit. Ambient.* [online]. 2008, vol.13, n.4, pp.435-442. ISSN 1413-4152. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522008000400012>.

MORAES, F. R. G. Contribuição ao estudo da concepção de projetos de capital em megaempreendimentos. 2010. 196p. Dissertação (Mestrado em Construção Civil) – Escola de Engenharia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010. pp. 134.

OLIVEIRA, Mayara Silva; FARIAS FILHO, Marcelino Silva. Efeitos das atuais alterações ambientais e sociais para a população tradicional da comunidade do Maracanã, São Luís/MA - Brasil. Anais do SINGA (Simpósio Internacional e Nacional em Geografia Agrária). Belém: UFPA, 2011.

OLIVEIRA, Mayara Silva; FARIAS FILHO, Marcelino Silva. Uso do solo, industrialização e conseqüente urbanização na Área de Proteção Ambiental do Maracanã, São Luís - MA. In: I Simpósio Maranhense Sobre Manejo e Conservação dos Solos, 2012, São Luís. Anais do I Simpósio Maranhense Sobre Manejo e Conservação dos Solos. São Luís: EDUFMA, 2012. v. 1. p. 1-10.

OLIVEIRA, P. M.; ANDERY, P. R. P. O processo de licenciamento ambiental no projeto de empreendimentos industriais de mineração. *Gestão e Tecnologia de Projetos*, São Carlos, v. 12, n. 2, p. 135-150. 2017. <http://dx.doi.org/10.11606/gtp.v12i2.111519>.



OLIVEIRA, Raisia Lustosa de; COUTINHO, Ana Luisa Celino. O licenciamento ambiental e o desafio do desenvolvimento sustentável no Brasil. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6df182582740607d>. Acesso em 26 jun 2018.

OLIVEIRA, Raisia Lustosa de. O licenciamento ambiental no Brasil: papéis e desafios dos atores na gestão de riscos ambientais. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=213b9c781a1cb374>. Acesso em 26 jun 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> . Acesso em: 22 mai. 2017.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. O licenciamento ambiental e sua sustentabilidade no Brasil. Disponível em: <http://www.ambientelegal.com.br/o-licenciamento-ambiental-e-sua-sustentabilidade-no-brasil/>. Acesso em: 12 nov. 2017.

PEGORARO, C.; SAURIN, T. A.; PAULA, I. C. Proposta de um procedimento para identificação e análise de requisitos ambientais no processo de projeto da construção civil: um estudo de caso. *Gestão & Tecnologia de Projetos*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 79-108, 2010.

PENALVA, A. M. S. e DUARTE, S. M. Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema. *RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 18, pp. 1-29, 2010.

PIAGENTINI, P. M.; FAVARETO, A. S. Instituições para regulação ambiental: o processo de licenciamento ambiental em quatro países produtores de hidroeletricidade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, v. 30, p. 31-43, 2014.

PRADO FILHO, José Francisco do and SOUZA, Marcelo Pereira de. O licenciamento ambiental da mineração no Quadrilátero Ferrífero de Minas Gerais: uma análise da implementação de medidas de controle ambiental formuladas em EIAs/RIMAs. *Eng. Sanit. Ambient.* [online]. 2004, vol.9, n.4, pp.343-349. ISSN 1413-4152. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522004000400012>.

RAMMÊ, R. S. Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos: conjecturas políticas-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica. Caxias do Sul: Educs, 2012.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2003. pp. 81.

RIBEIRO, I. C. S. Licenciamento simplificado: uma análise crítica aplicada à realidade das micro e pequenas empresas da Bahia. Salvador, 2004. Dissertação (Mestrado em Gerenciamento e Tecnologias Ambientais no Processo Produtivo) – Departamento de Engenharia Ambiental, Universidade Federal da Bahia.

ROLNIK, Raquel et al. O programa Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cadernos Metr pole.*, [S.l.], v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. ISSN 2236-9996. pp. 131-132. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/18863>>. Acesso em 02 junho 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/18863>.

ROLNIK, R. e KLINK, J. Crescimento econ mico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos-Cebrap*. São Paulo, n. 89, pp. 89-109, 2011.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a coloniza o da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SÃO LUÍS. Dispõe sobre o zoneamento, parcelamento, uso e ocupa o do solo urbano e dá outras providências. Disponível em [https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188\\_3-lei\\_n\\_3.253\\_de\\_29.12.1992\\_d.o.m.\\_n.88.\\_pags.\\_06-27.pdf](https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188_3-lei_n_3.253_de_29.12.1992_d.o.m._n.88._pags._06-27.pdf). Lei n  3.253 de 29 de dezembro 1992. Publicado no DOM em 14 abril de 1993.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de São Luís e dá outras providências. [https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188\\_8-lei\\_n.4.669\\_de\\_11.10.2006\\_d.o.m.\\_n.195\\_-\\_completo.pdf](https://www.saoluis.ma.gov.br/midias/anexos/1188_8-lei_n.4.669_de_11.10.2006_d.o.m._n.195_-_completo.pdf). Lei n  4.669 de 11 de outubro de 2006. Publicado no DOM em 11 out de 2006.

\_\_\_\_\_. Institui o Licenciamento Ambiental em São Luís, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/index.php/centros-de-apoio/meio-ambiente/legislacao-cauma/26-centros-de-apoio/cauma/paginas-estaticas/112-legislacao-municipal>. Lei n  4.730/06 de 28 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre a regulamenta o do Conselho Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em <https://www.mpma.mp.br/index.php/centros-de-apoio/meio-ambiente/legislacao-cauma/26-centros-de-apoio/cauma/paginas-estaticas/112-legislacao-municipal> Lei n  4.739/2006 de 28 de dezembro de 2006.

SANTOS, Milton. *A urbaniza o brasileira*. 5 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013, pp. 107.

SEMA – SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS DO ESTADO DO MARANHÃO. Termo de Referência para contrata o de empresa especializada para elabora o do Plano de Manejo, com o respectivo Zoneamento Ecológico - Econ mico (ZEE) da área de Prote o Ambiental da Região do Maracanã. 2017. Disponível em [http://www.sema.ma.gov.br/lista\\_arquivos?/5/Editais](http://www.sema.ma.gov.br/lista_arquivos?/5/Editais). Acesso em 06 de janeiro 2018.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS DO ESTADO DO MARANHÃO. Portaria n  052, de 16 de junho de 2014 que cria o Conselho Consultivo da APA do Maracanã. Publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão -Poder Executivo- em 30 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS DO ESTADO DO MARANHÃO. Regimento Interno do Conselho Consultivo APA do Maracanã. Publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão -Poder Executivo- em 17 de março de 2016.

SILVA, Américo Luís Martins da. Direito do meio ambiente e dos recursos naturais. v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TEIXEIRA, D. M. Os procedimentos do licenciamento ambiental. Boletim científico - Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília, DF, ano 9, n. 32/33, p. 37-69, jan./dez. 2010.

TORRES, H. e MARQUES, E. "Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno metropolitano". Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, n. 4, pp. 49-70. 2002.

VILLAÇA, F. O Espaço Intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel Brasil, 1998.