



A Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina – PR

Ivan César Marconi (Universidade Estadual de Londrina) ivanmarconi@hotmail.com
Benilson Borinelli (Universidade Estadual de Londrina) bborinelli@hotmail.com
Mauro Guilherme Maidana Capelari (Universidade Estadual de Londrina) capelari57@hotmail.com

Resumo:

Após a promulgação da Constituição de 1988, observou-se uma tendência de descentralização das políticas ambientais dos estados para os municípios. Desta maneira, vem ganhando importância a discussão sobre as políticas públicas ambientais nos municípios e a transferência para a sua esfera de um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira: o licenciamento ambiental. Contudo, este tema é cercado de controvérsia e tal descentralização pouco tem avançado, de modo que ainda há raros municípios no Brasil que exercem a atribuição do licenciamento ambiental. Visando contribuir com a essa discussão, o presente trabalho traz uma sistematização dos benefícios e limites da descentralização do licenciamento ambiental no município de Londrina – PR, na visão dos atores envolvidos. O estudo tem um caráter qualitativo e exploratório com entrevistas sendo a estratégia de coleta de dados. O trabalho levanta algumas vantagens de se municipalizar o licenciamento ambiental: mais autonomia, liberdade e recursos. E, como limites ao processo de municipalização do licenciamento: a falta de recursos técnicos, financeiros e operacionais; a possibilidade de politização do processo e a resistência do governo estadual em transferir a atribuição. Verificou-se que o processo de descentralização do licenciamento ambiental em Londrina encontra-se em um dilema, no qual o município quer assumir o licenciamento ambiental, mas ainda não pode por não ter uma estrutura adequada.

Palavras- Chave: Licenciamento Ambiental, Descentralização; Londrina-PR; Dilema.

Decentralization of Environmental Licensing in the State of Paraná: the Case of Londrina – PR

Abstract:

After the promulgation of the 1998 Constitution, the tendency to decentralize environmental policies from states to counties was observed. Therefore, local discussions about environmental policies have gained importance as well as the transfer of one of the main instruments of the Brazilian environmental policy: environmental licensing. However, this topic is surrounded by controversy and has slowed down such decentralization since only a few Brazilian counties have taken up the responsibility for environmental licensing. Thus, to contribute to this discussion, the present work tries to systematize the benefits and limits of this environmental licensing decentralization in the city of Londrina – PR in view of the actors involved. The study has a qualitative and exploratory

with interviews a strategy of data collection. The work raises some advantages of the environmental licensing municipalize: more autonomy, freedom and resources. And as to the limits of the licensing process of decentralization: the lack of technical, financial and operational, the possibility of politicization of the process and the strength of the state government to transfer the assignment. It was found that the process of decentralization of environmental licensing in Londrina is in a dilemma, in which the municipality wants to take the environmental licensing, but not yet for cannot have structure.

Key-words: Environmental Licensing, Decentralization, Londrina-PR; Dilemma.

1 Introdução

A denominada crise ambiental (GOLDBLAT, 1996), consolidada pela Conferência de Estocolmo sobre o Homem e o Meio Ambiente no ano de 1972, foi a constatação de que a sociedade esteve utilizando os recursos naturais de forma mais acelerada do que o tempo necessário para a recuperação de tais recursos. Os problemas ambientais derivados da ação humana passaram, assim, a partir da década de 1970, a fazer parte de uma agenda social e política formal com interação entre diferentes atores sociais: sociedade civil, ONG's, associações, confederações, partidos, agentes políticos, empresariado, igreja, dentre outros. Para o campo da política, a chamada crise ambiental significou o surgimento da política ambiental contemporânea e de seus componentes legais e organizacionais com o objetivo de frear o uso descontrolado dos recursos naturais. Para a execução da determinada política o Estado utiliza de dois principais instrumentos: de comando e controle; e o de mercado ou econômico. (SOUZA, 2000). O instrumento de comando e controle mais importante dessa política é, desde o início dos anos 1980, o licenciamento ambiental. Seu objetivo final é controlar os impactos provocados por atividades e empreendimentos potencialmente exploradores e poluidores da natureza. Atenta-se para a prevenção e precaução de danos ambientais assegurando as condições de desenvolvimento econômico e a proteção da natureza.

Em princípio, a política ambiental era executada quase exclusivamente pela União. Com o período de redemocratização do Brasil ilustrado pelas eleições diretas para presidente e governadores, iniciado em 1981, e também com a criação da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente – ABEMA, em 1985, indicadores de descentralização da política ambiental nacional começaram a tomar forma. A tendência de descentralização ainda foi observada na promulgação da Constituição de 1988, no Programa Nacional de Meio Ambiente – PNMA, em 1991, e mais incisivamente em 1997. Neste último ano foi anunciada a Resolução nº 237 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, entendida como marco histórico e conceitual na política de meio ambiente, visto que estabeleceu a competência do licenciamento de atividades de impacto local aos municípios.

No Paraná, o licenciamento ambiental, ainda que de forma precarizada e parcial, veio sendo executado desde 1973 através da Administração de Recursos Hídricos – ARH, primeiro órgão ambiental do Estado. Transferida as atribuições da ARH para a Superintendência de Recursos Hídricos e Meio Ambiente – SUREHMA, em 1978, e desta para o Instituto Ambiental do Paraná – IAP, em 1992, a atividade de licenciar seguiu a mesma direção de deslocamento. Dentro do Estado o marco legal para o estudo da descentralização do licenciamento ambiental é a resolução SEMA nº31 de 1998. Esta resolução incluiu nas atividades econômicas passíveis de serem licenciados empreendimentos do meio rural, vilas rurais, comércios e serviços, dentre outros, o que aumenta a demanda do órgão estadual para emitir licenças. A partir de então, ganha em importância a discussão sobre as políticas públicas de meio ambiente nos municípios e a transferência para a sua esfera de um dos principais instrumentos

da política ambiental brasileira e paranaense: o licenciamento ambiental. Diante disso, o objetivo do estudo foi compreender os efeitos de uma possível descentralização do licenciamento ambiental paranaense do IAP para o município de Londrina - PR. Defendendo a existência de benefícios e limites da municipalização do licenciamento, utilizou-se o método qualitativo, documentos e entrevistas, como forma de análise do contexto. Em seguida foi empregada a técnica de triangulação de dados.

Definiu-se investigar o município de Londrina, pois nele ainda não ocorreu a municipalização do licenciamento ambiental. Londrina é uma cidade do norte do Paraná, a segunda maior do Estado e a terceira da Região Sul, contando com 506.701 habitantes (IBGE, 2010).

O artigo encontra-se dividido em seis partes. Nessa primeira parte, a Introdução, foram definidas as diretrizes do estudo. Na segunda, discorre-se sobre o conceito de licenciamento ambiental e a descentralização do mesmo. No terceiro momento, apresenta-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento dessa pesquisa. Em seguida, em duas partes, faz-se a discussão acerca das análises da descentralização do licenciamento ambiental em Londrina-PR. E, por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

2 Licenciamento Ambiental e Descentralização

O Licenciamento Ambiental se evidencia como um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira, pois é através dele que o poder público vem controlando a instalação e a operação dos empreendimentos que podem gerar degradação e/ou poluição ambiental. O Licenciamento Ambiental tornou-se obrigatório em todo o país a partir da Lei Federal nº 6.938 de 1981. Para Araújo (2006, p. 63) “o licenciamento é um procedimento em que o órgão concede licença para empreendimentos que são potenciais causadores de degradação ambiental [...] representando um meio de controle preventivo [...] em que o uso do recurso natural está condicionado a cumprimento de requisitos de proteção ambiental”. A Política Nacional do Meio Ambiente estabelece três tipos de Licenças Ambientais. A Licença Prévia (LP) que libera a localização do empreendimento, verificando se a área em que será instalada a empresa é adequada, podendo requerer estudos ambientais complementares, sendo que, nesta fase são estabelecidos os requisitos para as próximas. Posteriormente a Licença de Instalação (LI) autoriza a implantação do empreendimento, bem como dos equipamentos que serão utilizados. E finalmente a Licença de Operação (LO) autoriza a operação do empreendimento além de estabelecer as condições de operação. Caso os requisitos referentes à Licença não sejam cumpridos, a mesma pode ser cassada. Cada uma dessas três licenças tem um determinado período de validade, que é estabelecido no momento de sua concessão, e que pode ser variável, em função de aspectos legais e do tipo de empreendimento.

De acordo com Carlo (2006), na década de 1990, impulsionado por ideias liberais, o governo federal iniciou efetivamente algumas ações descentralizadoras, como por exemplo, o Programa de Descentralização da Gestão Ambiental (1994), o PNMA I (1991 a 1998) e II (a partir de 2000), o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais, a partir de 1992 e o Programa Agenda 21, (a partir de 2002). Entretanto, foi a Resolução CONAMA nº 237/1997 e a assinatura do pacto federativo entre a União e alguns Estados, iniciado em 1997, que trouxeram maior força ao processo de descentralização do instrumento de licenciamento, pois assim, se estabeleceu que os municípios deveriam possuir Conselhos de Meio Ambiente, ou seja, uma estrutura física e profissionais habilitados, para assumir a execução da política ambiental no âmbito municipal.

A municipalização do licenciamento ambiental, quanto aos seus benefícios, torna os problemas ambientais mais próximos da população, conforme Azevedo, Pasquis e Bursztyl (2007). Ou seja, a partir do momento em que o cidadão tem consciência do que está acontecendo em sua localidade, sua participação nas decisões tende a aumentar. Assim, a

descentralização tende a considerar a maior proximidade e o melhor aproveitamento do conhecimento ambiental das pessoas que moram no local, e que podem indicar um melhor caminho, uma vez que, quem mais conhece os problemas locais são os próprios moradores, e suas experiências na comunidade podem ser úteis. (CHIESA, 2008; LANE; MACDONALD, 2004). A maior efetividade na aplicação dos recursos é encontrada na municipalização do licenciamento na medida em que os governos locais são obrigados a buscar novas soluções, fortalecendo as organizações, melhorando o aparelho administrativo, gerando estruturas inovadoras, flexíveis e criativas. Assim, a partir do momento em que os problemas da população são conhecidos de perto, os recursos podem ser alocados mais adequadamente, de forma que se podem obter menores custos na realização dos serviços, resultados mais justos e equitativos, e maior rapidez na tomada de decisão (AGNES et al., 2009; FRIEDMANN, 1998; LANE; MACDONALD; MORRISON, 2004; BEYER, 2006; FALLETHA; HOVIKB, 2009; BEDNER, 2010; SETIAWAN; HADI, 2007; CARLO, 2006).

Contudo, a descentralização do licenciamento não traz apenas benefícios. A falta de estrutura física e a insuficiência de recursos financeiros e humanos por parte dos Municípios, por exemplo, são um grande entrave para a efetivação das políticas ambientais no Município. Os Municípios não têm empreendimentos suficientes, falta mão de obra qualificada, técnicos para avaliação dos processos de licenciamento, e existe a possibilidade de corrupção pelos poderes locais, resultando em uma fragilidade institucional, financeira e administrativa, além do orçamento insuficiente dos Municípios e/ou a escassez do repasse de recursos dos Estados e da União aos Municípios. Isso pode sugerir ainda a possibilidade de os recursos naturais serem excessivamente explorados para gerar receitas regionais e locais, além das concessões ambientais especiais do governo às empresas investidoras. (CHIESA, 2008; SCARDUA, 2003; AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007; AGNES *et al.*, 2009; MAGLIO, 2000; SETIAWAN; HADI, 2007; BEDNER, 2010; CARLO, 2006). Além disso, ainda existe a falta de vontade dos prefeitos municipais em assumir tal competência. Alguns Municípios, por não encontrarem algo motivador no Licenciamento, não buscam adotar tal responsabilidade. A não existência de um compromisso compensatório equalizador que faça com que o Município assumira novos encargos remete, para alguns prefeitos, que assumir o Licenciamento Ambiental no Município pode trazer maiores problemas, e por isso normalmente optam por deixar a questão das Licenças a cargo do órgão ambiental estadual. (AZEVEDO; PASQUIS; BURSZTYN, 2007; BEDNER, 2010; CHIESA, 2008; AGRAWAL & GIBSON, 1999).

Enfim, os benefícios e os limites da descentralização do licenciamento ambiental, apontados pelos diversos estudos, evidenciam que o tema é controverso e ainda pouco desenvolvido no país.

3 Metodologia

O trabalho foi desenvolvido através de uma pesquisa qualitativa e exploratória, cujos dados foram levantados em fontes bibliográficas, documentais e em entrevistas na cidade de Londrina. Foi empregada a técnica de triangulação de dados. Os documentos analisados foram obtidos no IAP, na SEMA estadual e municipal, no IBAMA e na Prefeitura Municipal de Londrina. Foram realizadas, complementarmente, entrevistas com representantes de oito instituições: Secretaria de Meio Ambiente Estadual – SEMA; Secretaria de Meio Ambiente Municipal – SEMA; IAP; IBAMA; ONG MAE; Federação das Indústrias do Estado do Paraná – FIEP; ONG Patrulha das Águas; Promotoria do Meio Ambiente. As entrevistas se realizaram em Londrina. As entrevistas foram realizadas entre os dias 12/07 e 22/08 do ano de 2011. Os entrevistados foram escolhidos pelo motivo de estarem relacionados, direta ou indiretamente, com o licenciamento ambiental. Foram entrevistados um representante federal [IBAMA], representantes estaduais [SEMA Estadual e IAP], representantes municipais

[SEMA Municipal e Promotoria do Meio Ambiente], Organizações Não Governamentais do município [ONG MAE e ONG Patrulha das Águas] e um representante do comércio local [FIEP]. Para a definição dos benefícios e limites da municipalização do licenciamento ambiental em Londrina buscou-se formular um roteiro de entrevista embasado na teoria descrita anteriormente. Os dados foram analisados em duas etapas: a) análise e compreensão de todas as pesquisas bibliográficas e documentais feitas sobre o tema; b) análise e compreensão das entrevistas realizadas. A análise teve caráter descritivo, utilizando a análise de conteúdo.

4 Possíveis Benefícios da Municipalização do Licenciamento Ambiental em Londrina

As entrevistas apontaram o licenciamento como uma possível fonte de recursos. Primeiro ponto em discussão. A implantação da atividade de licenciamento ambiental no município possibilitaria, a partir da arrecadação das receitas tributárias municipais, o aumento dos recursos próprios para investimento no município, permitindo a promoção da sustentabilidade e a demonstração de uma administração pública atuante na resolução das questões ambientais (OLIVEIRA; NIENCHESKI; PIRES, 2005, p. 59). O representante da SEMA municipal (Entrevista, 19 jul. 2011, p. 3), por exemplo, disse em entrevista que “as taxas cobradas viabilizam a manutenção desse trabalho”. Ele afirmou ainda que a previsão de arrecadação da cidade, somente com o plano de gerenciamento de resíduos sólidos, que é um requisito para o licenciamento, é de 100 mil reais por mês, ou seja, mais de 1 milhão por ano. O entrevistado citou outros elementos que podem ser taxados, como o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD e o Estudo de Impactos Ambientais acompanhado do Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA. No entanto, conforme observa o representante da ONG MAE, é necessário fazer um cálculo mais exato, visto que o aumento dos recursos pode ser uma ilusão.

O aumento dos recursos pode realmente ser uma ilusão, caso administrado erroneamente. Todavia, se for administrado corretamente, pode trazer benefícios para a cidade. Mesmo que exista a possibilidade de os recursos cobrirem apenas os custos, o dinheiro circulará localmente, podendo gerar outros benefícios, além dos econômicos. Geralmente, empregos indiretos são gerados quando aumenta a circulação de recursos financeiros locais. E com uma estrutura enxuta, bem organizada, a possibilidade de as receitas serem maiores do que os custos são reais. Dessa forma, os recursos poderiam ser aplicados em outras atividades que mais necessitam, definidas a critério do administrador público.

Um segundo aspecto a se destacar é a possibilidade de se agilizar o processo de licenciamento com a sua descentralização. No entendimento dos representantes da Promotoria do Meio Ambiente e da FIEP, a descentralização do licenciamento poderia levar a redução da atual “burocracia” existente. O representante da FIEP (Entrevista, representante 14 jul. 2011, p. 1) afirmou que o serviço torna-se mais eficiente, pois o município atenderá somente as empresas do próprio município. A representante da Promotoria do Meio Ambiente (Entrevista, 22 ago. 2011, p. 3), por sua vez, citou a reclamação das pessoas diante da “dificuldade de se conseguir o licenciamento pela demora, e pela “burocracia” dentro do estado”. O atual sistema de licenciamento na cidade de Londrina, realizado pelo IAP, foi unanimamente caracterizado pela demora e pela burocratização de documentos conforme afirmaram os representantes do IBAMA (Entrevista, 12 jul. 2011), da SEMA Municipal (Entrevista, 19 jul. 2011) e da ONG Patrulha das Águas (Entrevista, 25 jul. 2011)

Para se obter o licenciamento ambiental, por exemplo, caso a atividade ou obra não seja de pequeno porte e/ou não possua baixo potencial poluidor, deve-se ter os seguintes documentos: Requerimento de Licenciamento Ambiental; Cadastro de Empreendimentos Industriais; Croqui de localização do empreendimento, contendo rios próximos, vias de acessos principais

e pontos de referências para chegar ao local; Cadastro de Usuário Ambiental; Certidão do Município, quanto ao uso e ocupação do solo; Matrícula ou Transcrição do Cartório de Registro de Imóveis em nome do requerente; Cópia da Outorga Prévia da SUDERHSA para utilização de recursos hídricos, inclusive para o lançamento de efluentes líquidos em corpos hídricos, se for o caso; Em caso de lançamento de efluentes industriais na rede pública coletora de esgotos sanitários, apresentar carta de viabilidade da concessionária dos serviços de água e esgotos, informando a respectiva ETE; Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA; Publicação de súmula do pedido de Licença em jornal de circulação regional e no Diário Oficial do Estado, conforme modelo aprovado pela Resolução CONAMA nº 006/86; e comprovante de recolhimento da Taxa Ambiental (Ficha de Compensação Bancária) de acordo com Lei Estadual n. 10.233/1992.

O requerente, munido dos documentos necessários, pode então solicitar a licença ambiental. O tempo para a conclusão de todo o processo, desde o requerimento até a emissão da licença, varia conforme a complexidade do empreendimento. A validade das Licenças Prévia e de Instalação é de dois anos cada, sendo que esta pode ser renovada e aquela não. A Licença de Operação tem prazo de validade variável conforme a atividade, e também pode ser renovada. Em Londrina, ainda é necessário se dirigir tanto no órgão municipal como no estadual. O processo de emissão da licença, desde o protocolo até a emissão (término do protocolo) dura em média 90 dias para cada tipo de licença, conforme dados de um representante do IAP.

A aceleração na emissão das licenças ambientais na cidade poderia implicar no aumento do número de empresas instaladas em Londrina devido à agilidade do processo de licenciamento: “[...] uma pessoa que tivesse o interesse de montar uma indústria, se olhasse pelo ponto de vista da agilidade do licenciamento, talvez tenderia a se instalar em Londrina por conta disso, por ser mais ágil e mais rápido (Entrevista, representante da ONG MAE, 12 jul. 2011, p. 2). Além disso, Londrina conquistaria “a autonomia em decidir localmente quais serão os empreendimentos e como eles seriam instalados aqui” (Entrevista, representante do IBAMA, 12 jul. 2011, p. 2). Atualmente se define em Curitiba quais empresas irão se instalar em Londrina, pois lá se encontra a sede do órgão estadual. Isso distancia as decisões, pois conforme Chiesa (2008, p. 13) diz, “o município é a instância mais adequada para resolver os problemas ambientais, visto que todo impacto ambiental é, antes de tudo, local, o que fortalece o slogan ambientalista “pensar globalmente, agir localmente”.

O terceiro benefício encontrado foi o aumento do número de atores envolvidos, que proporcionaria o enriquecimento do processo, diante das várias opiniões e pareceres que seriam dados, argumento citado pelo representante do IBAMA:

Toda descentralização permite maiores atores participando do processo de licenciamento, portanto mais opiniões em um processo de licenciamento. Isso significa enriquecimento do processo de licenciamento. Quanto mais centralizado o licenciamento, menos opiniões são dadas em pareceres e opiniões técnicas, então mais pobre é o processo de licenciamento, quanto mais centralizado ele for (Entrevista, representante do IBAMA, 12 jul. 2011, p. 1).

Como se observa, a preocupação dos atores é muito mais com a eficiência, pois poucos falam sobre a participação da sociedade. O aumento do número de atores envolvidos ajudaria na eficiência do processo de licenciamento, de forma que ele também seria mais eficaz. O fato de a sociedade participar, dar sua opinião e se sentir importante por estar envolvida com as decisões, com os fatos, fica em segundo plano. A participação que os atores envolvidos falam é a participação dos responsáveis locais, e não da população em si. Caso o licenciamento ambiental fosse municipalizado, participantes de ONGs locais, por exemplo, poderiam opinar nas decisões locais, o que atualmente é difícil devido à centralidade do licenciamento. Poderiam também participar os leigos que gostam de se envolver com tais questões. Os

argumentos citados pelos atores envolvidos como diminuição da demora de emissão das licenças, conhecimento dos problemas locais e aumento da participação da sociedade podem ser confirmados no argumento de Carlo (2006, p. 21), que também afirmou que o local é a esfera mais apropriada para ações de políticas públicas ambientais devido a alguns fatores, como proteção da sociedade contra o excesso de centralização de poder e maiores chances de participação da sociedade nos processos decisórios. A autora ainda diz que a descentralização das políticas públicas possibilita o aumento da eficácia e da eficiência da ação governamental.

5 Possíveis Limites da Municipalização do Licenciamento Ambiental em Londrina

A falta de estrutura física e a insuficiência de recursos financeiros e humanos por parte dos Municípios são um grande entrave para a efetivação das políticas ambientais em Londrina, se tornando o primeiro limite estudado. A análise das entrevistas mostrou que: atualmente o município de Londrina não tem estrutura. Será criada mais uma demanda pública e essa criação gera custo. Novos funcionários deverão ser contratados, e a maioria precisa ser de nível técnico, que é o nível dos fiscais. Não se sabe se o município iria comprar ou alugar um novo prédio ou utilizar a estrutura existente no Prédio Municipal, fazendo algumas modificações em setores com o intuito de utilizar algum espaço vago. O município tem interesse na descentralização, de acordo com o representante da SEMA municipal (entrevista, 19 jul. 2011, p. 1), apesar de não existir projeto de criação ou alteração da estrutura que o habilite a prestar o serviço.

Pode-se observar a existência de um impasse: o governo quer liberar o licenciamento depois que o município tiver estrutura, e o município quer assumir antes de se estruturar. Dados do IPARDES (2010, p. 52) confirmam a existência de desarticulação nas instituições governamentais estaduais, pois o licenciamento ambiental ocorre de maneiras distintas nos diversos estados. De acordo com o representante da SEMA estadual, o município tem que mostrar para o estado que ele tem condição de licenciar. Hoje o município não tem laboratório para análise de água, por exemplo, e essa situação dificulta o pleito do licenciamento. Caso o município assumisse o licenciamento sem a estrutura necessária para geri-lo, sem dúvida pode gerar problemas. Existe uma demanda de em média quarenta processos de licenciamento por dia (Entrevista, representante da SEMA Estadual, 18 jul. 2011). Cada empresa é um caso, e tem casos de licenciamento que demoram muito tempo. Vários processos ficariam parados no município, até que se criasse efetivamente a estrutura necessária.

Isso confirma o que Scardua (2003, p. 166) encontrou como principais problemas verificados no processo de descentralização da política ambiental: falta de capacidade institucional (recursos humanos, financeiros e capacitação de pessoal) e a falta de participação popular. Existe também o aspecto político, diante da possibilidade do governador ou prefeito legislarem em interesse próprio. Maglio (2000, p. 149) afirma que “é evidente que a maioria dos municípios não está preparada para a descentralização imediata e que estes precisam se estruturar para atender essa nova perspectiva de gestão”. Segundo o autor, a descentralização depende de capacitação técnica de agentes, controle social e desenvolvimento de legislação municipal, mas o que dificulta o enfrentamento dessa questão é o risco do estado perder o “poder” de controlar e licenciar essas atividades, tendo em vista os custos crescentes do licenciamento ambiental e as recentes exigências de renovações periódicas, dentre outros fatores. O IPARDES (2010, p. 57) recomenda a implementação de programa de capacitação para os municípios maiores, com população superior a 200 mil habitantes, e posteriormente estender este programa para os municípios com populações menores, após avaliação prévia, tendo em vista o menor interesse dos municípios com populações menores em emitir licenças ambientais, diante de sua capacidade orçamentária e estrutura administrativa. As recomendações do representante do IBAMA perpassam pela assimilação fragmentada dos

procedimentos de licenciamento por parte do município, uma vez que assumiria os empreendimentos conforme ele ampliasse a equipe técnica, “porque não precisa assumir todos os empreendimentos locais de uma única vez” (Entrevista, 12 jul. 2011, p. 3).

Os argumentos direcionam a municipalização do licenciamento ambiental também para a politização. Essa politização pode ser tanto macro, por meio da resistência do estado em transferir o poder, e/ou micro, através da falta de interesse do administrador municipal. Conforme afirmou o representante do IBAMA (Entrevista, 12 jul. 2011, p. 3 e 4), “nós temos um contexto que favorece, mas ainda a maior barreira é a vontade política de fazer”. Atualmente o governo tem o controle total e ele vai ter que abrir mão de algumas coisas. Dentre elas, podemos destacar os recursos provenientes das taxas ambientais e principalmente a perda do poder. A pesquisa do IPARDES (2010, p. 54) aponta que, no Estado do Paraná, a municipalização do Licenciamento Ambiental significaria uma mudança de orientação administrativa do governo do Estado, pois nos últimos anos houve uma tendência de concentração do licenciamento nos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente. O governo pode até querer que Londrina passe a licenciar, mas não demonstra interesse explícito. De acordo com o representante da SEMA estadual (Entrevista, representante da SEMA Estadual, 18 jul. 2011), tal interesse deve partir do município, pois a possibilidade da transferência de poder está previsto na legislação em vigor, e o estado mostra seu interesse apenas tacitamente.

Em Londrina temos alguns Projetos de Lei que ainda não foram efetivados: o Projeto de Lei nº 298/2004, que tratava do assunto, foi arquivado em 2009, e o Projeto de Lei nº 192/2010, que institui o Código Ambiental do Município de Londrina, ainda está em andamento. Segundo a representante da Promotoria do Meio Ambiente, não houve interesse da administração municipal anterior em aprovar o código ambiental municipal, sendo uma das principais razões para que o projeto de lei ainda não tenha sido votado na Câmara de Vereadores.

Outro tipo de politização que pode ocorrer é o da politização no processo. Esse é o terceiro ponto da exposição. Conforme afirmou o representante da FIEP (Entrevista, representante da FIEP, 14 jul. 2011), é possível ocorrer o afrouxamento das exigências legais em benefício do desenvolvimento. Devido à maior proximidade com os empresários locais, a administração municipal fica mais susceptível às exigências ilegais de alguns empresários. Por exemplo, pode ser que uma grande indústria esteja cogitando de se instalar na cidade, e como forma de compensação pelos empregos e renda gerados, solicita aos representantes municipais, lícita ou ilícitamente, a isenção de taxas e obrigações, sejam ambientais ou não. A representante da Promotoria do Meio Ambiente afirma que o município ainda não está preparado para receber o licenciamento, pois ainda tem que amadurecer, mudar a visão com relação à questão da importância das questões ambientais frente à questão de empresas e empresários. Ainda de acordo com a representante da Promotoria do Meio Ambiente, “aqui ainda se leva muito em conta o interesse particular” (Entrevista, representante da Promotoria do Meio Ambiente, 22 ago. 2011, p. 2). Na entrevista, ela se referiu aos casos que os governantes locais beneficiam empreendedores em prol da geração de empregos, sem pensar nos impactos causados à sociedade, como má localização de indústrias, e à natureza, por meio da poluição. O representante da ONG MAE apontou o risco de perda de eficiência do licenciamento diante da politização e da possibilidade da emissão de Licenças sem o rigor necessário, pois tem o maior risco de não fazer o que deve ser feito por conta de pressões políticas e econômicas. Isso se agravaria se o licenciamento fosse municipal. Segundo o representante, ficaria mais atrativo se Londrina criasse uma estrutura eficiente, no entanto, em geral, quanto mais próximo, pior. Quando o estado faz o licenciamento, não está tão submetido às pressões políticas quanto o município. A visão da representante da promotoria do meio ambiente segue o mesmo raciocínio:

Eu acho que Londrina é uma cidade que, pelo passado, [...] eu acho meio perigoso passar para o município [o licenciamento], porque a gente não tem muita confiança na administração em relação à seriedade com que é tratada a questão de autorizações para alguns empreendimentos. Não há muita seriedade em relação a eles manterem o texto legal, primário, com relação a algumas situações, e a gente vê aqui pelo zoneamento de Londrina. Os problemas ambientais mais graves que eu tenho aqui é por conta de mudança de zoneamento que eles fazem assim ao gosto do freguês, e acaba dando problemas depois para o futuro, principalmente com relação à questão da vizinhança (Entrevista, representante da Promotoria do Meio Ambiente, 22 ago. 2011, p. 1).

A possibilidade de aumento da pressão política, citada por vários entrevistados, nos remete ao caso estudado na Indonésia por Bedner (2010). O autor relatou que se um projeto está localizado em um único município, e esse município tem sua própria comissão de Avaliação dos Impactos Ambientais, este órgão pode ter que lidar com sérias pressões políticas para decidir sobre determinados projetos. Da mesma forma, o município fica mais propenso a problemas como compadrio e corrupção. Isso depende da situação política do local, mas o autor afirma que os estudos dos efeitos da descentralização na Indonésia são unânimes em considerar que na maioria dos municípios a autonomia regional levou a um aumento da corrupção a nível municipal.

De fato, a desconfiança com a politização do processo faz sentido. Nos últimos anos, a cidade se envolveu em vários casos de corrupção no setor político. Dentre eles, vale destacar alguns. No ano de 2000, o prefeito foi afastado por improbidade administrativa, após denúncia de irregularidade na Companhia Municipal de Urbanização – COMURB e na Autarquia do Meio Ambiente – AMA. Em 2006 houve crime de concussão [extorsão por agente público] na aprovação “relâmpago” de uma lei que alterou o zoneamento de uma casa noturna. Outro caso, que teve repercussão nacional, foi o do Centro Integrado de Apoio Profissional (CIAP), cujo dinheiro repassado pelo poder público para custear a prestação de serviços de saúde foi apropriado indevidamente pelos sócios da Organização. Mesmo na atualidade, membros do alto escalão do poder executivo, incluindo o prefeito, vereadores e empresários enfrentam uma enxurrada de denúncias de corrupção nos áreas de saúde, educação e coleta de lixo. Tal contexto reforça desconfianças sobre a possibilidade dos setores público e privado atenderem às expectativas de promover a qualidade ambiental do município por meio do licenciamento.

Um caso que merece atenção é o do Rio Grande do Sul, onde tem ocorrido o avanço da municipalização das ações de gestão ambiental. No ano de 2007, ocorreram várias iniciativas de aprimoramento e inovação desse processo, como resultado de esforços das representações de várias instituições envolvidas no Sistema Estadual de Proteção Ambiental – SISEPRA. De acordo com Lipp-Nissinen (2007), a municipalização, propriamente dita iniciou após a publicação da Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) 04/2000, que dispõe sobre os critérios para a habilitação municipal. No ano de 2002, foram homologadas pelo CONSEMA as primeiras habilitações, havendo, ao final daquele ano, 47 municípios com capacidade para o exercício do licenciamento de atividades de impacto local. No final de 2011, enquanto no Paraná apenas o município de Curitiba licenciava, no Rio Grande do Sul 294 municípios estavam habilitados pelo CONSEMA para exercer a competência do licenciamento. Pesquisas realizadas por Blazina e Lipp-Nissinen (2010) indicam que os municípios informaram terem aumento de mais de 50% nos números de pedidos de licenciamento. A municipalização incentivou a regularização de todos os empreendimentos definidos como de impacto local, pois em mais da metade dos municípios isso já ocorreu, de acordo com Blazina e Lipp-Nissinen (2010). Todavia, a necessidade de servidores é presente em todos os municípios, e verificou-se a atuação de profissionais com formação não diretamente vinculada ao setor ambiental, como nutricionista e matemático. A

pesquisa indica também que houve aumento na arrecadação municipal, com o recolhimento das taxas de licenciamento ambiental após a qualificação.

6 Análise e Considerações Finais

A apresentação feita acima não pretendeu esgotar a discussão sobre o tema, mas mesmo assim deixou claro que a questão é bastante complexa e controversa. A transferência da atribuição de licenciar atividades econômicas aos municípios, embora seja desejável e necessária para consolidação da política ambiental, deve superar diversos limites políticos e econômicos.

A atual situação do licenciamento do Paraná é caótica devido ao aumento das obrigações. Antigos empreendimentos, que antes não precisavam se licenciar, agora precisam e a cada dia aumenta o número de empresas que necessitam ser licenciadas e a oferta de quadro técnico não sofreu alteração. Há mais de vinte anos o IAP não faz concurso para contratar novos servidores, e nesse período vários funcionários se aposentaram ou foram transferidos de setor.

Em Londrina, os principais benefícios encontrados foram a possibilidade de aumento da autonomia, da liberdade e dos recursos. Por outro lado, os principais limites encontrados foram a falta de estrutura, a possibilidade de politização do processo e a resistência do governo estadual em transferir a atribuição.

Desse quadro se construiu o dilema da descentralização do licenciamento no Paraná. Por um lado, o município quer assumir o licenciamento ambiental, mas por outro, ainda não pode por não ter estrutura. Uma possível saída é o gradualismo, ou seja, passar algumas atividades de licenciamento, de empresas menores, ao município, de forma que com o passar do tempo o município se estruture e consiga assumir os licenciamentos de empreendimentos maiores. Outra saída é a realização de consórcios intermunicipais, para dividir os custos de manutenção da estrutura com outros municípios vizinhos.

Baseado nos resultados da pesquisa e sob o ponto de vista da qualidade ambiental, não é possível inferir se o licenciamento municipal representa avanço no processo de LA, pois há poucas experiências no País. Os diversos limites e benefícios relativos ao processo de descentralização do Licenciamento Ambiental na cidade de Londrina não são aplicáveis em todos os lugares, devido às características intrínsecas das diversas localidades. Sendo a Licença Ambiental apenas um documento que é emitido pelo órgão ambiental responsável, com o intuito de demonstrar as obrigações e as diretrizes que devem ser seguidas, dentro de determinado prazo, ele não pode ser considerado como independente e suficiente, pois faz parte de um contexto político-administrativo e cultural maior.

As questões levantadas neste estudo mostram a importância de se discutir mais profundamente o processo de descentralização do Licenciamento Ambiental. Ele evidencia a necessidade de novas pesquisas e estudos de casos empíricos sobre os processos de descentralização do licenciamento ambiental, sejam eles bem sucedidos ou não, destacando a combinação de fatores determinantes para o desfecho do processo, visto que o licenciamento ambiental é um termo controverso e conflituoso. Espera-se que esse estudo possa contribuir com informações para adequações e melhorias na implementação de políticas e ações ambientais nos Estados e municípios. Estudos ulteriores poderão aprofundar as constatações relatadas e apontar novos subsídios concernentes à descentralização do licenciamento ambiental dos estados para os municípios.

Referências

AGNES, C. C.; CALEGARI, L.; GATTO, D. A.; STANGERLIN, D. M. Uma Discussão Sobre a Descentralização da Gestão Ambiental. *Revista Científica Eletrônica de Engenharia Florestal*, Garça, v. 14, n. 8, 2009.

- ARAÚJO, F. C. **Reforma Agrária e Gestão Ambiental**: Encontros e Desencontros. 2006. 242 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A Reforma do Estado, a Emergência da Descentralização e as Políticas Ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37 – 55, 2007.
- BEDNER, A. Consequences of Decentralization: Environmental Impact Assessment and Water Pollution Control in Indonesia. **Law & Policy**, v. 32, n. 1, 2010.
- BEYER, S. Environmental Law and Policy in the People's Republic of China. **Chinese Journal of International Law**, China, v. 5, n. 1, p. 185 - 211, 2006.
- BLAZINA, Edimar Garcia; LIPP-NISSINEN, Kátia Helena. Contribuição ao conhecimento da evolução do licenciamento ambiental municipal no Rio Grande do Sul (RS). **FEPAM em Revista**, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 12-25, 2010.
- CARLO, S. **Gestão Ambiental nos Municípios Brasileiros**: Impasses e Heterogeneidade. 2006. 329 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- CHIESA, M. Gestão Ambiental: Entraves e Perspectivas para a Municipalização no Estado do Espírito Santo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. 2. , 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: UNB, 2008.
- CHUVAS, R. N. M. **Uma Análise do Processo de Licenciamento Ambiental no Estado do Amazonas**: Competência, Descentralização e Desconcentração como Papel Integrador. 2010. 84 f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010.
- CORREIA SOBRINHO, A.; ARAÚJO, A. J. B.. **Licenciamento Ambiental**: Uma Visão Simplificada. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 7, n. 53, 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/2523>>. Acesso em: 27 jun. 2011.
- FALLETHA, E. I.; HOVIKB, S. Local Government and Nature Conservation in Norway: Decentralisation as a Strategy in Environmental Policy. **Local Environment**, Oslo, v. 14, n. 3, p. 221 - 231, 2009.
- GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiental**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Relatório de Pesquisa**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: Jun. 2011.
- IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Licenciamento Ambiental para Fins Urbanos no Estado do Paraná**. Curitiba: IPARDES, 2010.
- KASSEBOEHMER, A. L. **Restrições e Impactos da Legislação Ambiental Aplicada no Município de Guaraqueçaba – PR**. 2007. 133 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.
- LANE, M. B.; MCDONALD, G. T.; MORRISON, T. H. Decentralisation and Environmental Management in Australia: a Comment on the Prescriptions of The Wentworth Group. **Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation**, Brisbane, v. 1, n. 42, p. 103 - 115, 2004.
- LIPP-NISSINEN, Kátia Helena. Avanços do licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul em 2007. **FEPAM em Revista**, Porto Alegre, v.1, n.2, p. 30-32, jul./dez. 2007.
- MAGLIO, I. C. **A Descentralização da Gestão Ambiental no Brasil**: o Papel dos Órgãos Estaduais e as Relações com o Poder Local, 1990-1999. 2000. 270 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Faculdade de Saúde Pública da USP, São Paulo, 2000.
- MENDES, P. A. B. **Contribuição Para a Avaliação do Licenciamento Ambiental e da Avaliação de Impactos Ambientais no Brasil**: o Caso do Conselho Municipal de Belo Horizonte - MG. 2007. 217 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- NASCIMENTO, D. T. Fatores Determinantes da Gestão Ambiental Municipal: um Estudo Inicial. Tese de doutorado em Desenvolvimento Sustentável. **IV Encontro Nacional da Anppas**, Brasília, 2008.
- OLIVEIRA M. N. C.; NIENCHESKI, L.; PIRES, F. S. A Implantação do Licenciamento Ambiental no Município do Rio Grande: Reflexão e Comentários Preliminares Sobre a Perspectiva da Questão da Sustentabilidade. **Revista Eletrônica de Gestão Contemporânea**, Porto Alegre, n. 3, p. 42 - 66, 2005.
- SANJUAN, M. M. T. **Caracterização dos Elementos Fundamentais Para a Efetivação da Municipalização do Licenciamento Ambiental**. 2007. 168 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

- SCARDUA, F. P. **Governabilidade e Descentralização da Gestão Ambiental no Brasil**. 2003. 238 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- SETIAWAN, B.; HADI, S. P. Regional Autonomy and Local Resource Management in Indonesia. **Asia Pacific Viewpoint**, v. 48, n. 1, 2007.
- TAVARES, M. M. **Políticas Públicas e Pequenos Municípios: Uma Avaliação no Estado do Paraná**. 2006. 206 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.
- VIANA, E. C.; CARVALHO, R. M. M. A.; OLIVEIRA, P. R. S.; VALVERDE, S. R.; SOARES, T. S. Análise Técnico-Jurídica do Licenciamento Ambiental e sua Interface com a Certificação Ambiental. **Revista Árvore**, Viçosa, v. 27, n. 4, p. 587-595, 2003.
- VIEIRA, J. N. **O Licenciamento Ambiental e o seu Aspecto Jurídico no Município de Macapá – AP**. Trabalho de Conclusão do Curso de Direito. 43 p. Macapá: CEAP, 2008.
- VILLARES, M. A. **Gestão Ambiental e Destinação Final de Resíduos Sólidos Urbanos no Município de Miguel Pereira - RJ: um Estudo de Caso**. 2009. 179 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) – Faculdade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- WÄLTI, S. How Multilevel Structures Affect Environmental Policy in Industrialized Countries. **European Journal of Political Research**, Georgetown University, n. 43, p. 599 - 634, 2004.