

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VITÓRIA CARNEIRO KOVALHUK

**ANÁLISE SOBRE OS INTERESSES DE EMPREENDEDORES E
SERVIDORES MUNICIPAIS DO LITORAL DO PARANÁ QUANTO A
DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO**

CURITIBA

2020

VITÓRIA CARNEIRO KOVALHUK

**ANÁLISE SOBRE OS INTERESSES DE EMPREENDEDORES E
SERVIDORES MUNICIPAIS DO LITORAL DO PARANÁ QUANTO A
DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO**

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Pós-Graduação MBA em Gestão Ambiental, Programa de Educação Continuada em Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Felga Gobbi.

CURITIBA

2020

**Análise sobre os interesses de empreendedores e servidores municipais
do litoral do Paraná quanto a descentralização do licenciamento
ambiental na região**

Vitória Carneiro Kovalhuk

RESUMO

Segundo a Constituição Federal de 1988, todos os brasileiros têm o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um dever de todos protegê-lo e preservá-lo. Diante disso, o Poder Público desenvolveu instrumentos de controle ambiental, como o licenciamento ambiental, e leis, como a Lei Complementar 140 de 2011, que fixou a cooperação entre os entes federativos quanto à proteção do meio ambiente, trazendo aos municípios à competência de efetuar licenciamentos ambientais de impacto local. Porém, a maioria dos municípios brasileiros não possuem estrutura administrativa, recursos ou equipes de profissionais qualificadas para realizar esses processos. As cidades do litoral paranaense fazem parte desta realidade, com apenas três dos seus sete municípios sendo aptos a licenciar ambientalmente. Posto isso, este trabalho teve como objetivo analisar os interesses dos servidores municipais e empreendedores do litoral do Paraná quanto a descentralização do licenciamento ambiental na região e se achariam viável os sete participarem de um consórcio intermunicipal, que visaria a cooperação entre eles para realizar os processos de licenciamento. Para isso, foram aplicados dois questionários para ambos os públicos-alvo, onde eles relataram as suas opiniões quanto a descentralização e a formação do consórcio. Diante das respostas, ambos os públicos apresentaram interesses favoráveis às sugestões apresentadas. Mas para que essas ideias sejam aplicadas, deve haver: engajamento dos participantes do consórcio na organização do mesmo, interesse e comprometimento das comunidades e municípios, manifestação dos municípios que não participaram dos questionários aplicados neste trabalho e o Estado ser consultado e apoiar a iniciativa.

Palavras-chave: descentralização do licenciamento ambiental; consórcio ambiental; litoral do Paraná.

ABSTRACT

According to the 1988 Federal Constitution, all brazilians have the right to an ecologically balanced environment, and it is everyone's duty to protect and preserve it. In view of this, the Government has developed instruments for environmental control, such as environmental licensing, and laws, such as Complementary Law 140 of 2011, which established cooperation between

federal entities regarding the protection of the environment, bringing municipalities the power to carry out environmental licensing of local impact. However, most Brazilian municipalities do not have the administrative structure, resources or teams of qualified professionals to carry out these processes. The cities on the coast of Paraná are part of this reality, with only three of its seven municipalities being able to license environmentally. That said, this work aimed to analyze the interests of municipal employees and entrepreneurs from the coast of Paraná regarding the decentralization of environmental licensing in the region and if the seven would find it feasible to participate in an intermunicipal consortium, which would aim at cooperation between them to carry out the processes licensing. For this, two questionnaires were applied to both target audiences, where they reported their views on decentralization and the formation of the consortium. In view of the responses, both audiences showed interests favorable to the suggestions presented. But for these ideas to be applied, there must be: engagement of the consortium participants in the organization of the consortium, interest and commitment from the communities and municipalities, manifestation of the municipalities that did not participate in the questionnaires applied in this work and the State should be consulted and support the initiative

Keywords: decentralization of environmental licensing; environmental consortium; Paraná coast.

1. INTRODUÇÃO

O artigo nº 225 da Constituição Federal de 1988 assegura a todos os brasileiros o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo um bem comum do povo, essencial à uma qualidade de vida sadia, portanto um dever de todos defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988). Consequentemente, como um dever constitucional, o Poder Público desenvolveu mecanismos e instrumentos que fossem eficazes no controle ambiental de atividades e empreendimentos utilizadores de recursos naturais e potencialmente degradadores das condições ambientais de seu entorno (RODRIGUES, 2010).

Um desses instrumentos é o licenciamento ambiental, um procedimento administrativo feito por um órgão ambiental, que permite a localização, instalação, ampliação e operação dessas atividades e empreendimentos potencialmente ou efetivamente poluidores, havendo durante todas essas etapas adequações e correções técnicas para que os mesmos se encaixem nas normas e critérios encontrados nas leis e resoluções ambientais brasileiras (ANTUNES, 2010).

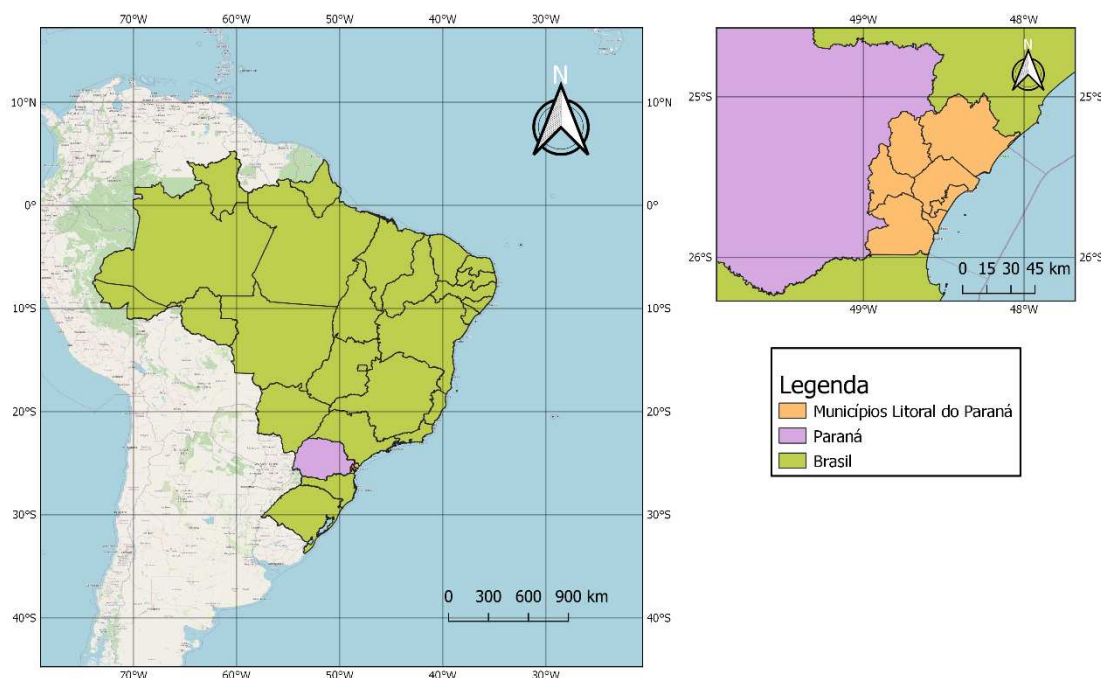
Diante disso, pode-se dizer que o licenciamento ambiental é o mais importante mecanismo de defesa ao meio ambiente do Poder Público, pois além de assegurar que o fator ambiental seja levado em consideração durante o planejamento, instalação e funcionamento dos empreendimentos, a falta de licenciamento é punível nas esferas administrativa, civil e penal (FARIAS, 2013).

Por ser, portanto, um dos principais mecanismos do poder público para a defesa do meio ambiente, muitas leis e resoluções foram desenvolvidas ao longo dos anos, começando ainda antes da Constituição de 1988, com a Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981. Mas foi em 2011, com a Lei

Complementar 140, que um marco legal muito importante foi constituído, pois nela foi consolidada a cooperação entre os entes da federação para cuidar do meio ambiente, trazendo aos municípios, de maneira mais efetiva, a competência do licenciamento ambiental, diminuindo a burocracia e possibilitando um maior enfoque na região que será diretamente afetada pelas atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores (BRASIL, 2011).

Mas apesar da Lei Complementar 140 e todos os outros aparatos legais encontrados na legislação ambiental brasileira, a realidade é que muitos dos Municípios do Brasil possuem baixa arrecadação de recursos e quase sempre não possuem uma estrutura administrativa mínima necessária, destacando-se a faltando uma equipe de profissionais multidisciplinares habilitados para desenvolverem os licenciamentos ambientais no âmbito municipal (CORRALO e BOANOVA, 2017). Os municípios do litoral paranaense (Figura 1) fazem parte dessa realidade.

FIGURA 1 - Mapa do Brasil e dos municípios do litoral do Paraná.



FONTE: A autora (2020)

O Paraná possui um litoral de vastas áreas de conservação e preservação, ricas em biodiversidade e pouco povoadas, que coexistem com municípios portuários e balneários turísticos urbanizados, sendo atraentes para grandes massas ao longo de todo o ano. Diante do crescente aumento da população na região e consequentemente da urbanização, a pobreza de suas cidades ficam mais evidentes e as leis ambientais se resultam ineficazes no quesito de evitar impactos locais. Essas características são um reflexo da falta de estrutura na região (ESTADES, 2003; KUSHANO, MEIRA, 2019).

Apenas três de seus sete municípios (Figura 2), possuem recursos financeiros, pessoal qualificado e legislação municipal que os deixam aptos a fazerem licenciamentos ambientais, sendo eles Matinhos, Paranaguá e Guaratuba (MATINHOS, 1998; PARANAGUÁ, 2002; GUARATUBA, 2005).

FIGURA 2: Mapa dos Municípios do litoral do Paraná que são ou não aptos a fazerem licenciamento ambiental municipal.



FONTE: A autora (2020).

Diante da situação descrita acima, este trabalho visa analisar os interesses dos servidores municipais e empreendedores do litoral paranaense quanto a descentralização do licenciamento ambiental na região, levando em consideração a opinião dos mesmos sobre as atuais circunstâncias em que os sete municípios se encontram em relação às dificuldades e burocratizações na área ambiental. Se acham cabíveis os outros quatro municípios terem a responsabilidade de exercer o licenciamento ambiental, e quais seriam os prós e contras, ao ver deles, sobre todos os sete participarem de um consórcio intermunicipal ambiental, que visaria a cooperação entre esses municípios, onde os mesmos compartilhariam de uma mesma estrutura física e um quadro técnico de profissionais habilitados, atuando de maneira integrada nos processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local no litoral paranaense.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL FEDERAL

Em 1981, ano que foi instituída a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), nela foi estabelecida o que é a PNMA, seus objetivos e instrumentos, além de criar o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental (BRASIL, 1981).

A PNMA foi criada com o objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental no âmbito de todo o território nacional, visando assegurar o

desenvolvimento socioeconômico e a dignidade da vida humana. Neste contexto, foram desenvolvidos 13 instrumentos para que essa Política fosse executada de maneira eficiente e dentre eles há o estabelecimento de Licenciamento e Avaliação de Impactos Ambientais para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (BRASIL, 1981).

Alguns anos depois, em 1986, o CONAMA elaborou a Resolução nº 001, onde especifica definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais sobre a Avaliação de Impactos Ambientais, algo que na PNMA não havia sido feito. É a primeira vez, na legislação ambiental brasileira, que é regulamentada a elaboração de Estudos de Impactos Ambientais (EIA) com o respectivo Relatório de Impactos Ambientais (RIMA), como requisito para a liberação de licenças ambientais para atividades que apresentam grande impacto (BRASIL, 1986).

Nessa Resolução, há as instruções de como desenvolver o EIA/RIMA, onde deverá ser descrito a área de influência do projeto por uma equipe multidisciplinar competente, que levará em consideração no estudo os meios físicos, biológicos e os socioeconômicos. Desta forma, com todas as informações coletadas, haverá as análises de impactos da atividade e sua magnitude sobre o meio ambiente (BRASIL, 1986).

Após a elaboração do estudo, será feito o RIMA, que refletirá as conclusões do EIA e será apresentada de forma objetiva, com linguagem acessível e adequada para a compreensão de todos, de modo que seja entendido de forma clara as vantagens e desvantagens, além das consequências da implementação da atividade. No contexto da elaboração dos estudos, serão desenvolvidas medidas mitigadoras e compensatórias para os impactos negativos e um programa de acompanhamento e monitoramento (BRASIL, 1986).

Apesar do desenvolvimento da legislação ambiental brasileira com as leis e decretos citados acima, o CONAMA identificou que havia necessidade de uma complementação do sistema de licenciamento ambiental, de seus procedimentos e critérios, além da regulamentação de questões referentes ao PNMA, que não haviam sido ainda definidos. Desta forma, foi elaborada a Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. No estudo desta Resolução, observa-se pela primeira vez a menção da necessidade de uma licença prévia para atividades potencialmente poluidoras ou empreendimentos que de qualquer forma possam causar degradação ambiental, sendo que o órgão ambiental competente (federal, estadual ou municipal) definirá ao empreendedor critérios e detalhamentos para a emissão da licença (BRASIL, 1997).

A partir disso, são especificados os três tipos de licenças que um empreendimento precisa possuir para planejar, instalar e operar suas atividades. A primeira é a Licença Prévia (LP), como mencionada anteriormente, sendo concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento, aprovando a localização e a viabilidade ambiental da atividade, havendo alguns requisitos a serem cumpridos para as próximas fases de sua implementação. A segunda é a Licença de Instalação (LI) que autoriza a instalação do empreendimento, de acordo com os projetos apresentados pelo empreendedor, incluindo medidas de controle ambiental e condicionantes a serem cumpridos para a próxima fase de implementação. A terceira e última, é a Licença de Operação (LO) que emite uma autorização para que o empreendimento possa operar, após ser verificado o cumprimento dos requisitos das licenças anteriores, havendo também medidas

e condicionantes ambientais a serem cumpridas durante essa etapa. Também proibiu-se a emissão de licenças e autorizações mais simples para empreendimentos de menor impacto (BRASIL, 1997).

O órgão ambiental competente poderá formular exigências e solicitar esclarecimentos ao empreendedor, além de estabelecer prazos para análise de cada modalidade de licenças citadas acima, assim como prazos de validade e de renovação das mesmas. Além disso tudo, a Resolução nº 237 expressava alguns critérios básicos sobre em que circunstâncias o órgão ambiental federal (IBAMA), os órgãos estaduais e municipais atuarão na emissão de licenças, deixando claro que todos eles devem apresentar Conselho de Meio Ambiente e possuir um quadro técnico profissional habilitado para poderem atuar como licenciadores (BRASIL, 1997).

Em 8 de dezembro de 2011, foi aprovada a Lei Complementar 140 um grande marco legal, fixando a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à proteção do meio ambiente, das paisagens naturais, ao combate à poluição e à preservação da fauna e flora (BRASIL, 2011).

Diante disto, nesta lei há a exposição de quatro objetivos fundamentais, os quais os entes federativos devem proteger e conservar o meio ambiente, garantindo o desenvolvimento sustentável e a harmonia das políticas ambientais e ações administrativas de todas as esferas federativas (BRASIL, 2011). Para atingir esses objetivos foram desenvolvidos instrumentos e ações de cooperação institucional, como a gestão descentralizada e consórcios públicos ambientais, que segundo o Ministério do Meio Ambiente (2020), é uma parceria entre esses entes federativos, sem fins lucrativos, com a finalidade de desenvolver ações conjuntas, visando o bem-estar coletivo e ambiental.

Além disso, é citada na Lei Complementar 140 as cooperações nas áreas de articulação técnica, científica, financeira das políticas ambientais e o exercício de controle e fiscalização de atividades e empreendimentos, englobando as práticas do licenciamento ambiental. Esta Lei também apresenta critérios sobre em que circunstâncias os órgãos ambientais podem atuar, porém indo mais profundamente no assunto, expondo especificamente quais ações administrativas ambientais competem a cada ente federativo. Nisso, há uma melhor abordagem sobre onde e como os Municípios podem atuarem, algo que anteriormente nunca havia sido bem exposto na legislação (BRASIL, 2011).

Diferente da Resolução nº 237, que fala brevemente que no âmbito municipal poderia haver licenciamento ambiental de atividades que forem delegadas pelo Estado ou de empreendimentos que são potencialmente poluidores do ambiente local, na Lei Complementar 140 aborda-se que é de delegação do Município o controle, fiscalização e a emissão de licenças para empreendimentos que apresentarem impacto local ou que se localizarem em unidades de conservação instituídas pelo próprio ente. Além disso, essa Lei expõe que no âmbito municipal deve haver o planejamento de políticas públicas, inclusive a formulação de uma Política Municipal de Meio Ambiente, e planos de gestão ambiental. Incentiva-se o Município a promover estudos e pesquisas direcionados à proteção ambiental e a sua gestão, a articular um sistema de informações sobre o meio ambiente, a desenvolver Planos Diretores levando em conta o zoneamento ambiental e a promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino (BRASIL, 2011).

2.2. LEGISLAÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL DO PARANÁ

No Paraná, a legislação ambiental estadual teve seu início com a Lei nº 7.109, de 17 de janeiro de 1979, onde foi instituído um sistema de Proteção ao Meio Ambiente contra agentes poluidores ou perturbadores, ficando proibidos lançamento ou liberação de poluentes no ambiente. Designando como órgão fiscalizador e licenciador a Administração dos Recursos Hídricos (PARANÁ, 1979).

Alguns anos depois, em 1984, a Assembleia Legislativa do Paraná criou, através da Lei Estadual nº 7.978, o Conselho Estadual de Defesa do Ambiente, que tinha como objetivo: formular a Política Estadual do Ambiente; incentivar a criação de reservas e parques estaduais; incentivar ações educacionais sobre a defesa e preservação do meio ambiente e fomentar a criação de associações de conservação da natureza (PARANÁ, 1984).

Em 11 de janeiro de 1995, foi decretada a Lei nº 11.054, mais conhecida como Lei Florestal do Estado, o Código Florestal do Paraná, onde foi redigido sobre as florestas existentes no Estado serem de bem comum e a suas importâncias quanto aos aspectos socioeconômicos, de qualidade de vida e equilíbrio ecológico. Norteou sobre a classificação das mesmas quanto a quantidades que deveriam existir no território paranaense e aos tipos de áreas de conservação ou preservação em que elas se enquadravam, além de estabelecer critérios sobre, reflorestamento, manejo, exploração, proteção dessas florestas, controle e fiscalização (PARANÁ, 1995).

Esta Lei dispõe que o Estado, em convênio com a União ou ainda com o Município poderá fiscalizar as florestas, sendo de competência municipal a fiscalização das mesmas em áreas urbanas (PARANÁ, 1995).

Em 2001, foi publicado o Decreto nº 4447, de 12 de julho de 2001, onde o Estado estabeleceu a criação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CEMA), de competências consultivas, deliberativas e normativas, possuindo poder de participação na formulação da Política Estadual do Meio Ambiente, de planos e programas governamentais e nos atos legislativos e regulamentares quanto ao meio ambiente e recursos naturais (PARANÁ, 2001). Diante disso, o CEMA pode elaborar, sete anos mais tarde, a Resolução nº 65, um marco legal para a legislação estadual ambiental, dispondo sobre o licenciamento ambiental no Paraná, estabelecendo critérios e procedimentos quanto às atividades poluidoras e degradadoras do meio ambiente (PARANÁ, 2008).

Porém, em 2020, a Resolução nº 65 foi revogada, entrando em vigor a Resolução nº 107, que trouxe muitas atualizações para a legislação ambiental paranaense. Primeiramente, dispôs sobre a emissão de duas novas modalidades de licenças, que são: Declaração de Inexigibilidade de Licença Ambiental, que é concedida à atividades que possuem impactos ambientais insignificantes, não sendo necessário o licenciamento ambiental, e a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso, que autoriza a instalação e operação de atividades de pequeno impacto ambiental, mediante a declaração de adesão e compromisso dos empreendedores aos critérios e condicionantes ambientais estabelecidos pelo órgão ambiental (PARANÁ, 2020).

Também foi estabelecido nesta Resolução, processos de licenciamentos ambientais bifásicos e trifásicos, que ocorrem, dependendo do tipo de atividade e empreendimento avaliado, em duas ou três fases sucessivas, diminuindo a burocracia dos procedimentos administrativos ambientais do estado. Além disso,

trouxo uma ampliação de prazos de validade e maiores possibilidades de prorrogação das licenças ambientais emitidas pelo órgão estadual (PARANÁ, 2020).

3. METODOLOGIA

Este trabalho foi iniciado a partir do desenvolvimento de dois questionários, direcionados a dois públicos alvos do litoral paranaense: os servidores municipais e os empreendedores/associações comerciais. E-mails e mensagens foram utilizados para convidar esses públicos à participarem do presente trabalho.

Para aplicar a metodologia, foi utilizado o programa *Microsoft Forms*, que disponibilizou os questionários diretamente na internet, durante setembro 2020. Neste período, os empreendedores/associações comerciais responderam dezessete perguntas e os servidores públicos responderam dezenove perguntas. Todos puderam participar anonimamente dos questionários.

Os dados coletados possuíram apenas características qualitativas, portanto, não foram amostras com resultados probabilísticos. A finalidade da pesquisa foi avaliar a percepção dos entrevistados sobre a atual situação do licenciamento ambiental no litoral do Paraná e se os mesmos avaliariam seus interesses quanto a descentralização do instrumento para os Municípios da região, desta forma, achando viável ou não um consórcio ambiental intermunicipal.

Em ambos os questionários, foram feitas perguntas abertas para caracterizar o perfil do entrevistado (município em que trabalha; cargo o qual ocupa). Depois, os questionamentos foram mais direcionados à cada público.

No questionário dos empreendedores e associações comerciais, as perguntas específicas estavam mais relacionadas à experiência deles quanto a solicitação de licenças junto ao órgão ambiental estadual e o que eles achavam da eficiência do mesmo. Além disso, foi abordado qual era a percepção deles quanto ao licenciamento ambiental ser realizado pelos municípios do litoral paranaense.

Já no questionário dos servidores municipais, as perguntas específicas eram referentes se já haviam ou não trabalhado com licenciamento ambiental em seus municípios, se sim, como foram suas experiências. Se não, o que eles achavam de o licenciamento ser feito nos seus departamentos, se haveria legislação, equipe técnica e recursos o suficiente para fazê-lo.

E por fim, em ambos os questionários, houve perguntas sobre a percepção deles de haver um Consórcio Público Ambiental Intermunicipal no litoral do Paraná, onde os mesmos partilhariam de uma mesma equipe de profissionais, que fariam os licenciamentos ambientais de toda a região.

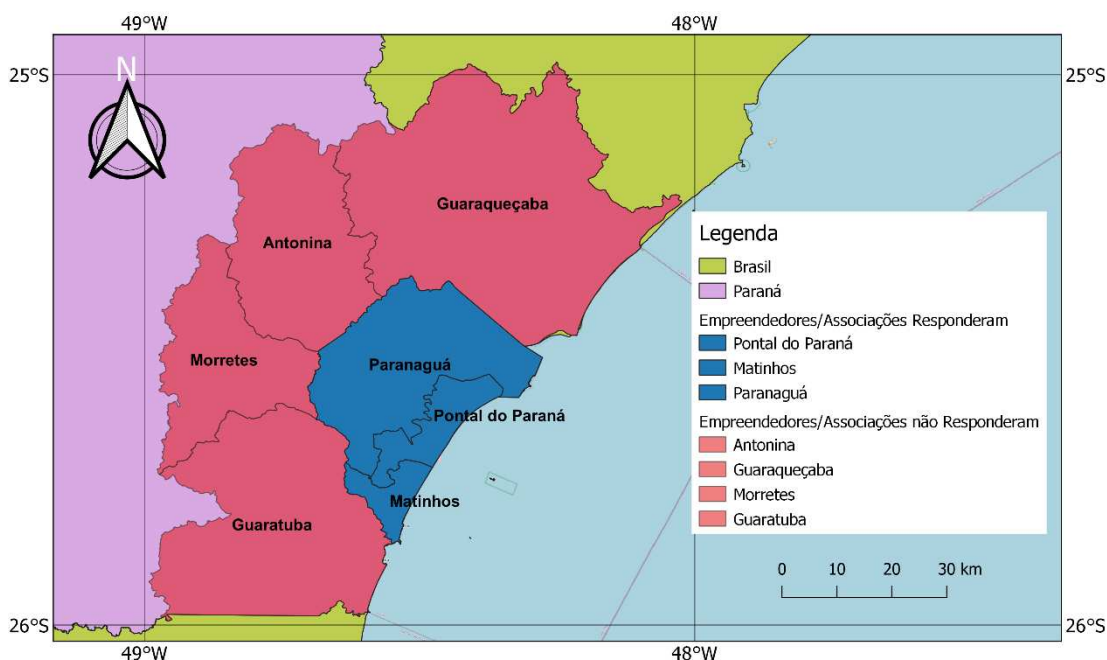
4. RESULTADOS

4.1. QUESTIONÁRIOS DOS EMPREENDEDORES E ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS

Este questionário apresentou doze entrevistados, que trabalham principalmente em Paranaguá, Matinhos e Pontal do Paraná. Os empreendedores e associações dos outros quatro municípios da região

(Guaraqueçaba, Antonina, Morretes e Guaratuba) não responderam aos convites feitos para que participassem deste trabalho, e por isso não contribuíram com este questionário (Figura 3).

FIGURA 3: Mapa onde os Empreendedores/Associações comerciais que responderam não ao questionário.



FONTE: A autora (2020).

O perfil desses entrevistados consistiu majoritariamente de empreendedores do ramo de consultoria ambiental, engenharia civil e empresas de prestação de serviço de pequeno porte. Devido a uma grande vivência no mercado como empreendedores ou como associações comerciais, todos sabem do que se trata o licenciamento ambiental, sendo que apenas um deles nunca teve contato com um órgão ambiental para solicitação de licenças. A maioria relatou que esse contato foi na maioria das vezes com órgãos estaduais, poucas vezes sendo municipais.

Diante disto, no questionário houveram duas perguntas sobre a eficiência do licenciamento ambiental feito pelo órgão estadual e pelo órgão municipal – nos casos em que o município do empreendedor/associação possuir a competência para licenciar ambientalmente - numa escala de 1 a 10.

O municipal, recebeu uma nota de 3 e 8, classificado no aspecto negativo como desatualizado no quesito atendimento e falta pessoal capacitado para efetuar os licenciamentos. Já no aspecto positivo foi pontuado que por ser realizado no âmbito municipal, o contato o pessoal envolvido nos processos de licenciamento, tanto da comunidade quanto da prefeitura, era mais dinâmico.

O estadual recebeu uma nota de 2 e 8, classificado no aspecto negativo como burocrático, demorado, desatualizado e com equipe técnica ineficiente. Não havendo especificações sobre os aspectos positivos.

Diante disso, pode-se observar descontentamento com ambos os âmbitos (estadual e municipal) em que são feitos os licenciamentos ambientais na região litorânea paranaense.

Ainda no questionário, foram feitas perguntas sobre os aspectos positivos e negativos do licenciamento ambiental no geral, havendo respostas muito semelhantes dos entrevistados em ambos os questionamentos. Nos aspectos positivos, todos demonstraram saber da importância do licenciamento ambiental para o meio ambiente, citando que o processo visa garantir a proteção e preservação do meio ambiente, além de estimular um desenvolvimento sustentável.

Já nos aspectos negativos, os entrevistados voltaram a demonstrar descontentamento com os processos de licenciamento, apontando principalmente a demora da emissão de licenças e exigências com alto custo financeiro, que prejudicam o desenvolvimento econômico das cidades.

Em sequência a isso, foi solicitado que os entrevistados opinassem sobre medidas alternativas que pudessem superar esses aspectos negativos, havendo diversas sugestões, desde parcerias com universidades, melhor capacitação de profissionais para a análise dos empreendimentos e maior participação da sociedade no processo, até abolir as atividades do IAP¹ (órgão ambiental estadual) e terceirizar a emissão de licenças ambientais.

Para fazer um gancho com a questão anterior, a última pergunta do questionário foi referente às percepções deles sobre haver um Consórcio Público Ambiental entre os municípios do litoral paranaense, sendo que esses compartilhariam de uma mesma equipe de profissionais, que fariam os licenciamentos ambientais em toda região, possibilitando uma independência dos serviços do órgão estadual ambiental. As respostas foram quase unânimes, com onze dos doze entrevistados favoráveis a ideia, havendo apenas algumas observações, englobando principalmente que para dar certo as demandas regionais deveriam ser coordenadas por uma equipe multidisciplinar comprometida e organizada, que entenda os problemas e dificuldades dos municípios.

4.2. QUESTIONÁRIO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS

Este questionário apresentou sete entrevistados, que trabalham em Paranaguá, Matinhos, Pontal do Paraná ou Guaratuba. Os servidores públicos dos outros três municípios da região (Guaraqueçaba, Antonina, Morretes) não responderam aos convites feitos para que participassem deste trabalho, e por isso não contribuíram com este questionário (Figura 4).

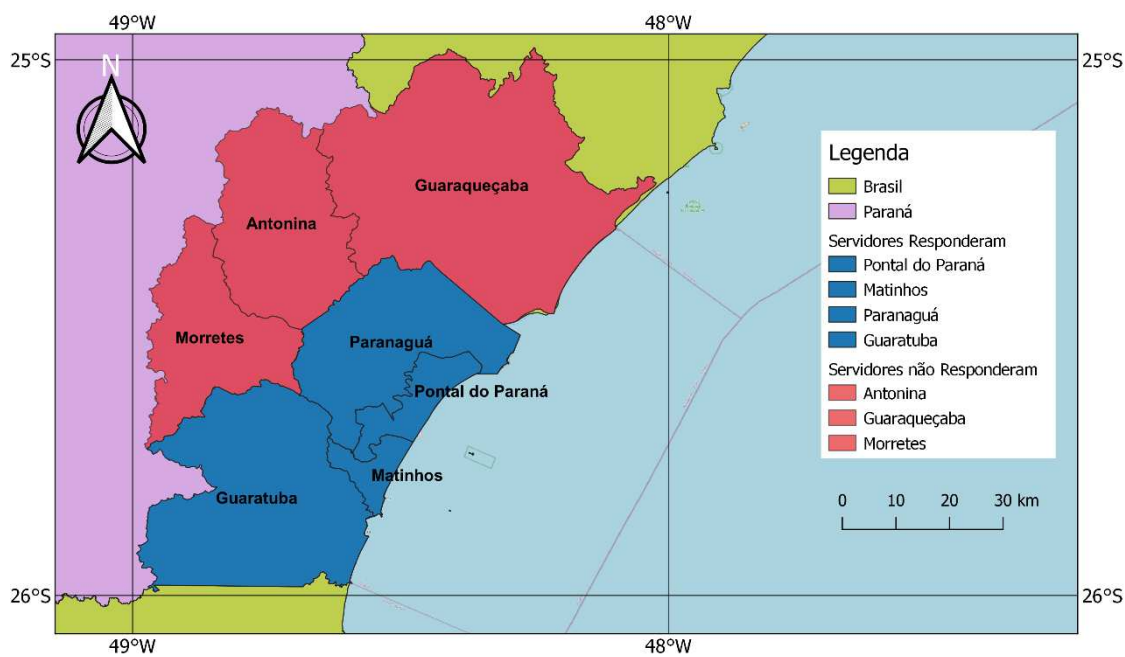
O perfil dos entrevistados consistiu majoritariamente de secretários municipais de meio ambiente, que estão atuando como servidores públicos no mínimo há 5 anos, sendo que cinco dos sete possuem experiências em fazer licenciamento ambiental, antes ou durante suas atuações nas secretarias, ou ainda em parceria com o órgão ambiental estadual. As experiências deles englobaram: regularizações de aterros sanitários na região; emissão de licenças referente a obras de duplicação de estrada/avenida; a operação de agroindústrias; a restauração de molhes nas orlas das praias e a supressão de vegetação.

Ao serem questionados sobre haver uma legislação específica que norteia o licenciamento ambiental em municípios, apenas dois responderam que sim,

¹ O IAP (Instituto Ambiental do Paraná) foi recentemente absorvido pelo IAT (Instituto da Água e Terra). Nos questionários manteve-se a definição de IAP.

sendo que um especificou a Lei nº 630, de 26 de junho 1998, que dispõe sobre as competências do município de Matinhos quanto ao licenciamento e avaliações de impacto ambiental na cidade. O outro entrevistado já não especificou nenhuma lei municipal sobre o licenciamento ambiental em seu município.

Figura 4: Mapa onde os Servidores Municipais responderam ou não ao questionário.



FONTE: A autora (2020).

Outra pergunta realizada foi se são feitos pelos órgãos ambientais municipais os processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que ocorrem nas cidades em que atuam. Seis entrevistados afirmaram que não ou não sabiam, não especificando se o município tem interesse em fazer os licenciamentos e nem se possuem recursos financeiros para tal. O único que respondeu que sim, relatou que o processo de licenciamento ocorre há seis anos em seu município, mas não informou como está sendo o processo e nem que tipos de modalidades de licenças ambientais são emitidas.

Em sequência a isso, foi questionado qual é o tamanho das equipes técnicas com quem trabalham nos órgãos ambientais municipais e se as mesmas seriam aptas a fazerem os licenciamentos ambientais. Várias respostas tiveram uma média de 3 a 5 pessoas nas equipes. Ainda nas respostas, 4 dos 7 entrevistados acharam que não ou que não saberiam opinar se seriam habilitadas a realizarem os licenciamentos. Já os outros 3 entrevistados acharam que suas equipes seriam preparadas para tal.

Ao justificarem suas respostas, aqueles que disseram não ou que não sabiam acreditam que para habilitar uma equipe apta a realizar o licenciamento ambiental precisa-se contratar profissionais de qualidade e além disso, dentro dos municípios precisa haver uma continuidade nas políticas públicas relacionadas ao meio ambiente. Já aqueles que responderam sim, acreditam

que suas equipes são competentes e multidisciplinares, que possuem integrantes de diferentes áreas e que trabalham conjuntamente.

Para finalizar o questionário, foi perguntado quais eram as percepções deles sobre haver um Consórcio Público Ambiental entre os municípios do litoral paranaense, sendo que esses compartilhariam de uma mesma equipe de profissionais, que fariam os licenciamentos ambientais em toda região, possibilitando uma independência dos serviços do órgão estadual ambiental. A maioria é favorável a ideia, mas com ressalvas. Disseram que é interessante e que agilizaria os processos de licenciamento na região, porém é um tópico que deveria ser bem estudado, levando em consideração a contratação de mais profissionais, estruturação física e financeira, além de organização para que não haja ônus direcionado a apenas um município.

5. DISCUSSÃO

Diante dos resultados de ambos os questionários, pode-se notar opiniões muito similares dos servidores públicos e empreendedores/associações comerciais no que se refere à burocracia e a morosidade dos processos de licenciamentos ambientais feitos pelo órgão ambiental estadual, além da falta de estrutura profissional e financeira dos municípios para a descentralização deste instrumento no âmbito municipal. Quanto a sugestão de realizar um consórcio público ambiental intermunicipal, ambos os públicos foram favoráveis à ideia, porém havendo algumas ressalvas por parte dos servidores municipais.

Perante às incertezas quanto à ideia de descentralização do licenciamento ambiental através de um consórcio público e a falta de uma literatura abrangente sobre o tema, foi utilizado apenas os trabalhos de AGOSTINI (2019) e GOULART (2019) para fazer as análises e comparações sobre o assunto. Esses autores apresentaram, respectivamente, como esse modelo de cooperação institucional funcionou bem para os municípios do Médio Vale do Itajaí (SC), através do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI) (QUADRO 1), e para 65% dos municípios do Espírito Santo, através de 3 Consórcios, sendo eles: Consórcio do Rio Guandu; Consórcio Prod Norte; Consórcio Caparaó (QUADRO 2).

AGOSTINI (2019) relatou em seu artigo como foi a experiência do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI), para os quatorze municípios que o compõem (QUADRO 1). Segundo o autor, houve uma otimização do uso dos recursos financeiros públicos e uma melhora considerável no atendimento dos processos de licenciamentos ambientais na região. O CIMVI demonstrou muitas vantagens como modelo de gestão e de capacitação técnica, promovendo ações conjuntas entre os municípios participantes do consórcio, além de fortalecer a política ambiental local. Também foi pontuado que o eficiente trabalho do CIMVI e dos consultores ambientais é bem visto pela comunidade local, além de manter o consórcio em operação.

Em seu artigo, GOULART (2019), estudou o desenvolvimento do licenciamento ambiental municipal no Espírito Santo, que ocorreu através do apoio inicial do órgão ambiental estadual junto aos municípios. A autora também analisou qual era a percepção dos servidores municipais, empreendedores e consultores sobre a descentralização do instrumento no estado.

QUADRO 1: Municípios que participam do Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI).

Consórcio Público	Municípios
Consórcio Intermunicipal do Médio Vale do Itajaí (CIMVI)	Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio e Timbó.

FONTE: AGOSTINI (2019).

QUADRO 2: Municípios que participam dos Consórcios Rio Guandu; Prodnorte e Caparaó no Espírito Santo.

Consórcio Público	Municípios
Rio Guandu	Brejetuba, Conceição do Castelo, Laranja da Terra, Baixo Guandu, Itaguaçu.
Prodnorte	Vila Pavão, Ecoporanga, Jaguaré, Pedro Canário, Conceição da Barra, Pinheiros, Boa Esperança, Nova Venécia, São Mateus, Montanha, Mucurici, Ponto Belo.
Caparaó	Alegre, Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Guaçuí, Ibatiba, Ibitirama, Irupi, Iúna, Muniz Freire, São José do Calçado, Jerônimo Monteiro

FONTE: GOULART (2019).

Dentre esses públicos houveram divergências de opiniões, onde os servidores caracterizaram como mais negativo a eficiência dos licenciamentos municipais, principalmente pelo pouco investimento dos municípios com a área ambiental, descrédito da população, baixos salários para os servidores dos órgãos ambientais e interferências políticas constantes. Já os empreendedores e consultores classificaram como mais positivo os processos de licenciamentos, pois a emissão de licenças foi sendo cada vez mais agilizada, a fiscalização mais presente e rápida e maior facilidade para o empreendedor em função da proximidade com o órgão ambiental municipal (GOULART, 2019).

GOULART (2019) pontuou que a criação dos consórcios, segundo a opinião dos dois públicos entrevistados, foram um aspecto positivo, pois gerou um melhor controle sobre o uso e a ocupação do solo, uma fiscalização ambiental mais eficiente e otimizada e também aproximação entre o órgão ambiental e a comunidade. Além disso, foi uma boa alternativa para os municípios que não possuem estrutura e nem recursos o suficiente para realizar processos de licenciamento ambiental, havendo benefícios para os mesmos, pois geraram uma maior receita.

Pode-se resumir a partir dos expostos por AGOSTINI (2019) e GOULART (2019), que apesar das dificuldades estruturais e financeiras de alguns dos municípios que eles analisaram, e as situações distintas em que se passaram seus projetos, que o Consórcio Público para licenciamento ambiental é uma possibilidade viável para descentralizar o instrumento nos municípios. Porém, devendo haver comprometimento daqueles que o constroem e trabalham nele, além do apoio e incentivo vindos do poder estadual.

Diante disso, o consórcio público ambiental no litoral paranaense poderia ser uma alternativa possível para agilizar e desburocratizar o licenciamento ambiental na região, também sendo visto com opiniões favoráveis por parte dos

públicos alvos deste presente trabalho, que lidam no dia-a-dia com os tramites dos processos de licenciamento.

Porém, como GOULART (2019) citou em seu artigo, a descentralização e as criações de consórcios públicos voltados para o meio ambiente no Espírito Santo ocorreram devido aos interesses dos municípios em trazer o processo de licenciamento para o seu âmbito e do apoio constante do órgão estadual, que realizou treinamentos e capacitações dos servidores municipais para que esses tenham competências para fazer os licenciamentos. Portanto, para que algo parecido ocorra no litoral paranaense precisa haver interesse mutuo dos municípios e do estado.

6. CONCLUSÃO

Diante das informações coletadas e apresentadas neste presente trabalho, as opiniões dos servidores públicos municipais, empreendedores/associações comerciais do litoral paranaense convergem: nas questões positivas e negativas quanto ao licenciamento ambiental feito pelo órgão estadual em seus municípios; nos interesses favoráveis quanto a criação de um consórcio público para descentralizar o licenciamento na região; e sobre haver interesse e comprometimento daqueles que lidam todos os dias com o licenciamento ambiental, das comunidades locais e do Estado.

Porém, para que seja desenvolvido esse consórcio intermunicipal ambiental no litoral paranaense, inicialmente, os municípios que não se manifestaram nos questionários deveriam opinar sobre o assunto. Depois, aqueles que participariam do consórcio precisariam ter engajamento na organização do mesmo, assim nenhum sofreria mais o ônus do processo dos que os outros. Além disso, o Estado também deveria ser consultado e o ser o principal apoiador, provendo treinamentos e capacitações daqueles municípios que fizessem parte do Consórcio.

À vista disso, como indicação para trabalhos futuros, seria interessante a apresentação do ponto de vista do estado do Paraná quanto a criação de um consórcio intermunicipal ambiental em seu litoral, e deveria haver mais pesquisas direcionada à descentralização do licenciamento ambiental no âmbito municipal em todo o Brasil, com apresentação de resultados tanto positivos, quanto negativos, desta forma, enriquecendo mais a literatura sobre o tema.

7. REFERÊNCIAS

AGOSTINI, L. C. Licenciamento ambiental consorciado: aspectos jurídicos e a experiência do consórcio intermunicipal do Médio Vale do Itajaí – CIMVI. 21 f. Artigo de Especialização (Direito Ambiental). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

ANTUNES, P. B. Direito Ambiental. Editora Lumen Juris, 12ª edição, 960p. 2010.

BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em 24 de set. 2020.

BRASIL. Resolução Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre a necessidade de se estabelecerem 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. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/res-conama-01-1986.pdf>. Acesso em 24 de set. 2020.

BRASIL. Artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Dispõe sobre direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_26.06.2019/art_225.asp. Acesso em 24 de set. 2020.

BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 237 , DE 19 DE dezembro DE 1997. Dispões sobre a necessidade de revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em 24 de set. 2020.

BRASIL. [Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011](#). Dispõe sobre a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em 24 de set. 2020.

CORRALO, G. S.; BOANOVA, A. M. S. Consórcios intermunicipais para licenciamento ambiental: um instrumento de garantia do direito fundamental à boa administração pública. Rev. de Direito Administrativo e Gestão Pública | e-ISSN: 2526-0073 | Maranhão | v. 3 | n. 2 | p. 58 – 75 | Jul/Dez. 2017.

ESTADES, N. P. O Litoral do Paraná: entre a riqueza natural e a pobreza social. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 8, p. 25-41, jul/dez. Editora UFPR. 2003.

FARIAS, T. Licenciamento Ambiental: aspectos teóricos e práticos. Editora Fórum 4 ed. 208 p. 2013.

GOULART, J. C. Análise dos impactos da descentralização do licenciamento ambiental no estado do Espírito Santo. 16 f. Artigo de Especialização (MBA em Gestão Ambiental). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

GUARATUBA (PARANÁ). Lei Ordinária nº 1174, de 14 de novembro de 2005. Estabelece o Código Ambiental do Município de Guaratuba, institui a Política

KUSHANO, E. S; MEIRA, C. M. Perfil e nível de satisfação de turistas do programa turismo social Sesc no litoral paranaense. Rev. Ateliê do Turismo. ISSN: 2594-8407. Campo Grande, v. 3, n. 2., p. 1-25, jul-dez 2019.

Municipal de Meio Ambiente e o Sistema Municipal de Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/g/guaratuba/lei-ordinaria/2005/117/1174/lei-ordinaria-n-1174-2005-estabelece-o-codigo-ambiental-do-municipio-de-guaratuba-institui-a-politica-municipal-de-meio-ambiente-e-o-sistema-municipal-de-meio-ambiente-e-da-outras-providencias>. Acesso em 19 set. 2020.

MATINHOS (PARANÁ). Lei nº 630, de 26 de junho 1998. Dispõe sobre a política de proteção, conservação e recuperação do meio ambiente, cria o conselho municipal do meio ambiente e o fundo municipal do meio ambiente conforme especifica. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/m/matinhos/lei-ordinaria/1998/63/630/lei-ordinaria-n-630-1998-dispoe-sobre-a-politica-de-protecao-conservacao-e-recuperacao-do-meio-ambiente-cria-o-conselho-municipal-do-meio-ambiente-e-o-fundo-municipal-do-meio-ambiente-conforme-especifica> . Acesso em 21 set. 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Consórcios Públicos. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/10551-consorcios-publicos>. Acesso em 19 set. 2020.

PARANÁ. Lei nº 7.109, de 17 de janeiro de 1979. Institui o sistema de Proteção o Meio Ambiente e adota outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-7109-1979-parana-institui-o-sistema-de-protecao-do-meio-ambiente-e-adota-outras-providencias#:~:text=Institui%20o%20sistema%20de%20Prote%C3%A7%C3%A3o%20do%20Meio%20Ambiente%20e%20adota%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=3%C2%BA%20Fica%20proibida%20qualquer%20a%C3%A7%C3%A3o,Par%C3%A1grafo%20C3%BAnico>. Acesso em 20 de set. 2020.

PARANÁ. Lei Estadual nº 7.978, de 30 de novembro de 1984. Institui o Conselho Estadual de Defesa ao Ambiente e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=358791#:~:text=Institui%20o%20Conselho%20Estadual%20de,Art>. Acesso em 20 set. 2020.

PARANÁ. Lei nº 11.054, de 11 de janeiro de 1995. Dispões sobre a Lei Florestal do Estado. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=358788>. Acesso em 20 set. 2020.

PARANÁ. Decreto nº 4.447, de 12 de julho de 2001. Instituiu o Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA como órgão superior de caráter colegiado, consultivo, normativo e deliberativo, subordinado à Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/decreto-n-4447-2001-parana-o-conselho-estadual-do-meio-ambiente-cema-e-orgao-superior-de-carater-colegiado>

[consultivo-normativo-e-deliberativo-subordinado-a-secretaria-de-estado-do-meio-ambiente-e-recursos-hidricos-sema](#). Acesso em 20 de set. 2020.

PARANÁ. Resolução nº 65/2008 do CEMA. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente e adota outras providências. Disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/RESOLUCOES/RESOLUCAO_CEMA_65_2008_PROCEDIMENTOS_GERAIS_LICENCIAMENTOS_PR.pdf. Acesso em 20 de set. 2020.

PARANÁ. Resolução nº 107/2020. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, estabelece critérios e procedimentos a serem adotados para as atividades poluidoras, degradadoras e/ou modificadoras do meio ambiente e adota outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=401593>. Acesso em 23 de nov. 2020.

PARANAGUÁ (PARANÁ). Lei Ordinária nº 2260, de 16 de abril de 2002. Dispõe sobre a Política de Proteção, Conservação e Recuperação do meio ambiente e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/paranagua/leiordinaria/2002/226/2260/lei-ordinaria-n-2260-2002-dispoe-sobre-a-politica-de-protecao-conservacao-e-recuperacao-do-meioambiente-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 19 set. 2020.

RODRIGUES, M. M. Política Nacional do Meio Ambiente e a eficácia de seus instrumentos. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010. Disponível em: https://carollinasalle.jusbrasil.com.br/artigos/112287074/politica-nacional-do-meio-ambiente-e-a-eficacia-de-seus-instrumentos?utm_campaign=newsletter&utm_medium=email&utm_source=newsletter. Acesso em fev. 2021.