

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Thaysa Sonale Almeida Silva

**O LICENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL
BRASILEIRA E AS NOVAS PROPOSTAS PARA SUA REGULAMENTAÇÃO NO
CONGRESSO NACIONAL.**

Belo Horizonte

2018



Thaysa Sonale Almeida Silva

**O LICENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA AMBIENTAL
BRASILEIRA E AS NOVAS PROPOSTAS PARA SUA REGULAMENTAÇÃO NO
CONGRESSO NACIONAL.**

Dissertação apresentada à Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação
João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção
do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Coorientadora: Prof. Dra. Flávia de Paula Duque
Brasil.

Belo Horizonte

2018

S586l Silva, Thaysa Sonale Almeida.
O licenciamento como instrumento da política ambiental brasileira e as novas propostas para sua regulamentação no Congresso Nacional [manuscrito] / Thaysa Sonale Almeida Silva. – 2018.
[12], 156 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Ricardo Carneiro
Coorientadora: Flávia de Paula Duque Brasil

Bibliografia: f. 156-168

1. Polícia ambiental – Brasil. 2. Congresso Nacional – Brasil. 3. Licença ambiental - Brasil. I. Carneiro, Ricardo. II. Brasil, Flávia de Paula Duque. III. Título.

CDU 504(81)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço aos meus queridos orientadores, professor Ricardo Carneiro e professora Flávia Brasil, por toda a paciência e profissionalismo durante a construção desta dissertação. Sempre receptivos e atenciosos, foram grandes incentivadores durante toda minha experiência no mestrado, tornando-se referências profissionais e pessoais que levarei por toda a vida. A vocês minha gratidão e carinho!

Ao Cris, pelo apoio e pelo amor a mim dedicados, ajudando a atenuar os momentos de exaustão, especialmente na reta final, quando atencioso, me auxiliou nas revisões e formatações, sempre dizendo que ia dar tudo certo!

Aos colegas do mestrado, por todos os conhecimentos compartilhados e discussões enriquecedoras que muito contribuíram para todo o aprendizado nesses dois anos. Especialmente, agradeço à “Panelinha do Almoço”, pelos conselhos, ouvidos postos aos desabafos e pela amizade compartilhada que tornou essa trajetória mais leve.

Agradeço à Luciana e Andressa, por todo apoio e conselhos que tanto contribuíram para o meu crescimento profissional e pessoal no último ano. Que sorte a minha poder contar com a parceria de vocês nesse momento!

Agradeço a todos os amigos e familiares que me apoiaram, cada um a seu jeito, sendo compreensivos pela minha ausência, muitas vezes necessária, para dedicação a este trabalho.

Reservo também especial reconhecimento aqueles que antes mesmo do início dessa trajetória me apoiaram na escolha de traçar nova rota à minha vida profissional. À minha amiga Renata Borges, que desde o início me encorajou a correr atrás da realização dos meus objetivos. À Ricardo Oliveira e Wallace Vaz, por terem sido mais do que colegas de trabalho, me incentivando e fazendo o que podiam para tornar a minha transição profissional mais confortável.

Por fim, sou grata a Deus, a quem eu peço, todas as noites, que me dê sabedoria, proteja e conduza pelos melhores caminhos.

“Nós não herdamos a Terra de nossos antepassados, nós a pegamos emprestada de nossas crianças.” Provérbio Índio Norte-Americano.

RESUMO

O trabalho tem como tema as mudanças institucionais iminentes para Licenciamento Ambiental, apoiadas nos projetos de leis em discussão no Congresso Nacional. A partir de uma pesquisa com abordagem descritiva, baseada em levantamentos bibliográficos e documentais, buscou-se delinear as trajetórias da política ambiental brasileira e do licenciamento ambiental, enquanto seu principal instrumento de planejamento territorial. Ambas delimitações forneceram elementos analíticos para se compreender a atual agenda reformista do Legislativo Federal no que concerne ao licenciamento, objetivo principal da pesquisa. O argumento analítico central do trabalho consiste no pressuposto de que “as instituições importam”, entendendo instituições como regras do jogo que limitam e estruturam as ações humanas. Dessa forma o percurso analítico apresentado fundamenta-se no aporte teórico do neoinstitucionalismo, utilizando como referências contributos das três perspectivas que o compõe - escolha racional, histórica e sociológica. Adicionalmente, considera-se o papel do Estado enquanto regulador, tanto sob a ótica mais geral, considerando seu papel na criação de regras que asseguram a estabilidade do ambiente institucional e maior segurança nas transações, quanto, mais especificamente, em sua função de tutela ao meio ambiente, a partir de políticas públicas que garantam a inserção da variável ambiental nos processos decisórios não apenas das políticas, planos e programas governamentais, mas também dos agentes privados que atuam no mercado. O trabalho está estruturado em quatro capítulos, além da introdução, onde foram apresentados a metodologia e os objetivos da pesquisa, e das considerações finais. Nos quatro capítulos foram abordadas respectivamente: a revisão teórica do neoinstitucionalismo, com foco no entendimento de instituições e de mudanças institucionais, em suas diferentes perspectivas analíticas; a trajetória institucional da política ambiental brasileira, apresentando seus principais marcos normativos; a institucionalização do licenciamento ambiental enquanto instrumento da PNMA; e o levantamento, a sistematização e a análise das propostas regulatórias em trâmite no Congresso Nacional para o licenciamento ambiental. Nas considerações finais, salienta-se que as novas propostas regulatórias em discussão apontam para uma ruptura na trajetória institucional do licenciamento, reconhecendo-o como um entrave ao desenvolvimento e sugerindo a flexibilização das regras que embasam sua aplicação em prol de maior celeridade na emissão das licenças, o que esvazia o significado de seu propósito original – assegurar a harmonização entre desenvolvimento e meio ambiente.

Palavras Chaves: Licenciamento Ambiental. Propostas regulatórias para o licenciamento ambiental. Neoinstitucionalismo e mudanças institucionais. Política Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental.

ABSTRACT

This research focuses on impending constitutional changes regarding environmental licensing according to bills presented in the National Congress. The study was conducted through a descriptive approach based on bibliographical and documental surveys, and the purpose is to outline the trajectories of Brazil's environmental policy and its main instrument for territorial planning: environmental licensing. Both delimitations provided analytical elements to understand the current reformist agenda of the Federal Legislative Power regarding licensing, the main objective of the research. The core analytical argument of this work is the assumption that "institutions matter", meaning institutions as the ground rules that limit and structure human actions. Thus the present study is analytically based on the theoretical input offered by New Institutionalism in its three perspectives: rational, historical, and sociological choice. The role of the State as regulator is also taken into account, from two main angles: a more general one — the creation of rules that ensure stability to the institutional settings and greater security in transactions — and a more specific one — the State as guardian of the environment through public policies that consider the environmental factor in the decision processes not only of government policies, plans, and programs, but also of the private agents operating in the market. The study is divided into four chapters, an introduction containing the methodology and objectives of the research, and the final considerations. The four chapters cover, respectively: a theoretical review of New Institutionalism, focusing on the understanding of institutions and institutional changes from different analytical perspectives; the institutional trajectory of Brazilian environmental policy, with its main normative milestones; the institutionalization of environmental licensing as an instrument of PNMA; and the collection, systematization, and analysis of the regulatory proposals for environmental licensing currently under discussion in the National Congress. The final considerations highlight that these new proposals lead to a rupture in the institutional trajectory of licensing, perceiving it as a developmental obstacle and proposing the flexibilization of rules that support its application in favor of greater agility in the emission of permits. This practice deprives environmental licensing of its original purpose, which is to ensure the harmonization between development and environment.

Keywords: Environmental Licensing. Regulatory proposals for environmental licensing. Neo-institutionalism and institutional changes. Brazilian Environmental Policy and Environmental Licensing.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Objetivos a serem atendidos pela Política Nacional de Meio Ambiente a partir da Lei 6.938/81.	51
QUADRO 2 - Estrutura Político-Administrativa do Sisnama.	52
QUADRO 3 - Abordagem ambiental segundo as Constituições Brasileiras:.....	61
QUADRO 4 - Sistemática do Tríplice Licenciamento:.....	80
QUADRO 5 - Leis federais que tratam, direta ou indiretamente, o licenciamento ambiental.	80
QUADRO 6 - Ações Administrativas sob responsabilidades dos entes federativos, conforme a LC 140/11:	82
QUADRO 7 - Evolução cronológica da regulamentação, em âmbito federal, do licenciamento ambiental e da introdução da AIA no Brasil - Resoluções do Conama: ...	84
QUADRO 8 - Principais atos normativos infralegais publicados fora do âmbito do Conama, de 2007 a 2015:	86
QUADRO 9 - Principais fragilidades do licenciamento ambiental no Brasil:.....	95
QUADRO 10 - Projetos de Leis Apensados acolhidos no texto final da Lei Geral do Licenciamento Ambiental:	115
QUADRO 11 - Relação de substitutivos apresentados para o Projeto de Lei 3.729/04:	119
QUADRO 12 - Principais diretrizes da Lei Geral do Licenciamento, “O Acordo Possível”.....	120
QUADRO 13 - Competências do Balcão Único de Licenciamento Ambiental, a partir do PLS 602/15.....	133
 QUADRO SÍNTESE 1 - Trajetória normativa da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil (1930 - 2017).....	 72

LISTA DE SIGLAS

AAE - Ausência de Avaliação Estratégica.

ABEMA - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente.

ABONG - Associação Brasileira de Organizações não Governamentais.

AIA - Avaliação de Impacto Ambiental.

ANA - Agência Nacional de Águas.

ANC - Assembleia Nacional Constituinte.

ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica.

APP - Área de Preservação Permanente.

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco internacional de reconstrução e desenvolvimento.

BNH - Banco Nacional da Habitação.

C&C - Comando e Controle.

CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural.

CAU/BR - Conselho de Arquitetura e Urbanismo.

CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

CF – Constituição Federal.

CFT - Comissão de Finanças e Tributação.

CGENE - Coordenação Geral de Infraestrutura de Energia Elétrica.

CGPEG - Coordenação Geral de Petróleo e Gás.

CGTMO - Coordenação Geral de Transporte, Mineração e Obras Cíveis.

CIMA - Comissão Interministerial de Meio Ambiente.

CMA - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle.

CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

CNA - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária.

CNDU- Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano.

CNI - Confederação Nacional da Indústria.

CNPE - Conselho Nacional de Política Energética.

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

CONAMA - CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE.

CPDS - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável.

CPT - Comissão Pastoral da Terra.

DILIC - Diretoria de Licenciamento Ambiental.

DNOS - Departamento Nacional de Obras e Saneamento.

EIA - Estudo de Impacto Ambiental.

EPE - Empresa de Pesquisa Energética.

FCP - Fundação Cultural Palmares.

FNMA - Fundo Nacional de Meio Ambiente.

FPA - Frente Parlamentar Agropecuária.

FUNAI - Fundação Nacional do Índio.

GEEs - Gases do Efeitos Estudas.

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.

IBGE – Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística.

ICMBIO - Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade.

IEs - Instrumentos Econômicos.

IN - Instrução Normativa.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPHAN - do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Nacional.

ISA - Instituto Socioambiental.

IUCN - União Internacional para a Conservação da Natureza.

LAC - Licença Ambiental por Adesão e Compromisso.

LAO - Licenciamento Ambiental Ordinário.

LAS - Licenciamento Ambiental Simplificado.

LAU – licença Ambiental Única.

LI – Licença de Instalação.

LO - Licença de Operação.

LP - Licença Prévia.

MC - Ministério das Comunicações

MINTER - Ministério do Interior.

MIT - Institute of Technology.

MJ - Ministério da Justiça

MMA - Ministério do Meio Ambiente.

MME - Ministério das Minas e Energia.

MP -Medida Provisória.

MP - Ministério Público.

MPF - Ministério Público Federal.

MRE - Ministério das Relações Exteriores.

MS - Ministério da Saúde.

NAL - Núcleos de Acompanhamento de Licenciamento

NEPA - National Environmental Policy Act.

NLA - Núcleos de Licenciamento Ambiental.

ONU - Organização das Nações Unidas.

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento.

PDR-RO - Partido Democrático Republicando – Rondônia.

PDT/RO - Partido Democrático Trabalhista – Rondônia.

PEC - Projeto de Emenda à Constituição.

PL - Projeto de Lei.

PLS - Projeto de Lei do Senado.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento.

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente.

PNMA I - 1º Programa Nacional de Meio Ambiente.

PNMA II - 2º Programa Nacional de Meio Ambiente.

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos.

PP – Partido Progressista.

PPA - Plano Plurianual.

PPP - Políticas, Planos e Programas.

PR - Partido da República.

PSD/RO - Partido Social Democrático Rondônia.

PSOL - Partido Socialismo e Liberdade.

PT - Partido dos Trabalhadores.

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

RIMA - Relatório de Impacto Ambiental.

RL - Reserva Legal.

RQMA - Relatório de Qualidade do Meio Ambiente.

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos.

SEMA - Secretaria Especial e de Meio Ambiente.

SEMAM/PR - Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República.

SGA - Sistema de Gestão Ambiental.

SINIMA - Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente.

SISLIC - Sistema de Licenciamento Ambiental Federal.

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente.

SNRH - Sistema Nacional de Recursos Hídricos.

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

STF - Supremo Tribunal Federal.

TAC - Termo de Ajustamento de Conduta.

TCU - Tribunal de Contas da União.

TR - Termo de Referência.

UCs - Unidades de Conservação.

ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 NEOINSTITUCIONALISMO, DIMENSÕES DAS INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	23
2.1 As diferentes perspectivas analíticas do Neoinstitucionalismo	24
2.2 Instituições e institucionalizações nas vidas política, econômica e social	31
2.3 Mudanças Institucionais	36
3 A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: ABORDAGENS, REGULAÇÕES, ATORES E INSTRUMENTOS	44
3.1 A emergência da questão ambiental no cenário político brasileiro	45
3.2 A nova institucionalidade introduzida pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)	50
3.3 O meio ambiente na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e as inovações institucionais subsequentes	60
3.4 Da Rio - 92 ao Novo Código Florestal: avanços e desconstruções da política ambiental	65
3.5 Um balanço parcial: Considerações sobre a trajetória da política ambiental brasileira.....	72
4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL ENQUANTO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE	78
4.1 Evolução Normativa e Aspectos Gerais de Operacionalização	79
4.2 A trajetória do Licenciamento Ambiental: Avanços e Desafios	93
4.3 Um balanço parcial: Considerações sobre a institucionalização do Licenciamento Ambiental no Brasil.....	101
5 AS NOVAS PROPOSTAS REGULATÓRIAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	107
5.1 Propostas de mudança no licenciamento em tramitação na Câmara Federal.....	109
5.1.2 Proposta de Lei 3729/04, a Lei Geral do Licenciamento.....	110
5.2 Propostas em tramitação no Senado Federal.....	122
5.2.2 Proposta de Emenda Constitucional nº 65/12 (PEC 65/12).	124
5.2.3 Projeto de Lei do Senado nº 654 de 2015 - PLS 654/2015.....	127
5.2.4 Projeto de Lei do Senado nº 602 de 2015 - PLS 602/15 - Balcão Único do Licenciamento	131
5.2.5 Projeto de Lei do Senado nº 603 de 2015 - PLS 603/15.....	135
5.3 Considerações sobre as propostas regulatórias para o Licenciamento Ambiental: Mudanças e Contextos Institucionais	137
6. CONCLUSÕES.....	152
REFERÊNCIAS	156

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento da civilização humana é marcado pela relação predatória do homem com a natureza. No entanto, a preocupação em criar regras que orientem essa relação é relativamente recente, assumindo uma dimensão crítica, para além da meramente preservacionista, a partir da década de 1960, impulsionada pelos movimentos ambientalistas que se organizam e adquirem maior capacidade de pressão política no período.

Até esse momento a concepção do Estado como intermediador entre os processos sociais, em especial os processos produtivos e a natureza, praticamente inexistia. As discussões no contexto do Estado Liberal estavam limitadas sobremaneira às questões econômicas e sociais, sem a inserção da dimensão relacional do homem com meio ambiente. A ênfase na busca pelo progresso a partir do desenvolvimento técnico-científico corrente à época acabou relegando a questão ambiental o papel secundário na agenda de modernização (JUNIOR E SOUZA, 2013).

O enfrentamento dos problemas que se colocam sob o prisma ambiental vem se mostrando como um grande desafio para as diferentes nações, implicando em mudanças de paradigmas, valores, padrões de consumo e da relação do homem com a natureza. Nesse contexto se insere a ideia de desenvolvimento sustentável como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46). A sustentabilidade, por seu turno, se faz possível quando a relação do homem com a natureza é orientada para que as atividades econômicas e sociais se reproduzam no tempo, sem que ocorra o esgotamento dos recursos naturais. Isso implica, do ponto de vista da administração pública, na definição de políticas que estabeleçam a inserção da variável ambiental no planejamento e nos processos decisórios das atividades produtivas, harmonizando desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente.

A temática da sustentabilidade socioambiental envolve uma relação de interação entre o Estado, o Mercado e a Sociedade Civil. É relevante aqui destacar, a abordagem analítica proposta por Peter Evans (1993, 2004). O autor esquematiza as diferentes visões do Estado no decorrer do tempo a partir do termo “ondas”. A “primeira onda” concebe o Estado como solução para o problema do desenvolvimento; a “segunda onda” refere-se ao que ficou conhecido como “Estado Mínimo”, onde o Estado deveria se encarregar apenas das funções básicas, como garantir os direitos de propriedade e o cumprimento dos contratos; e a “terceira onda” entende

o Estado a partir da sua capacidade de articulação com a sociedade civil e com o mercado (PEÇANHA, 2014).

No contexto da terceira onda, apesar do reconhecimento de influência tanto do Mercado quanto da Sociedade Civil nas decisões relativas à apropriação e uso dos recursos naturais, cabe ao Estado a definição de políticas que estabeleçam a inserção da variável ambiental no planejamento e nos processos decisórios das atividades produtivas, harmonizando desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente.

Assim, à medida em que é o responsável por orientar a ação dos agentes para a promoção do bem estar social, por meio das políticas públicas, o Estado torna-se o responsável pela dinâmica das relações sociais e produtivas na sociedade, podendo ser entendido como a “instituição das instituições”, ao constituir-se como a mais complexa entidade institucional (REIS, 2011).

Já a definição do que vêm a ser políticas públicas integra, tanto o compromisso da ação estatal com os interesses da coletividade, base do processo decisório e do desenvolvimento das atividades estatais, quanto a relação entre o ato de governar e a capacidade de criar condições de adesão e implementação das políticas criadas (CARNEIRO, 2000). Nesse contexto, importa destacar que, a despeito das diferentes concepções atribuídas ao termo “políticas públicas” nos diversos campos de conhecimento que partilham interesse na área, as definições propostas convergem no sentido de que “o todo é mais importante que a soma das partes, e que os indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores” (SOUZA, 2006, p. 25).

Partindo da abordagem de Souza (2006), as definições de políticas públicas comportam vários olhares, que convergem, no entanto, na orientação para o lócus onde se desenvolvem as discussões em torno das preferências e ideia relativas aos interesses da coletividade, ou seja, os governos. A formulação das políticas representa, nesse sentido, o “estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p.26)”.

Direcionando a atenção para uma análise institucional do termo, Menicucci (2003), seguindo Pierson (1993), destaca que o conceito de instituições é incorporado à análise das políticas públicas a partir do entendimento de instituições como regras do jogo que limitam e estruturam a ação humana. Referenciando-se nessa concepção, muitos estudos institucionalistas, conforme a autora, buscam entender como as regras do jogo, formais e informais, influenciam o comportamento político, sendo que as políticas públicas se constituem elas mesmas em importantes regras do jogo, influenciando a alocação dos recursos econômicos

e políticos em uma determinada sociedade (MENICUCCI, 2003).

As políticas públicas estão diretamente relacionadas à capacidade estatal de controle econômico e social, distribuição de recursos, coordenação e mediação de interesses; podendo ser entendidas como a estrutura institucional que define os constrangimentos aos comportamentos dos atores em atuação num determinado ambiente. Deste modo, do ponto de vista funcional, a regulação, ou seja, a atribuição de definir regras e direcionar o comportamento dos atores é a característica central do Estado.

A partir do entendimento de Baldwin et al (1998), Jordana e Faur (2004) apresentam três significados principais atribuídos à noção de regulação. O primeiro, de escopo mais estreito, trata a regulação como um conjunto de regras que disciplinam e orientam as interações que se processam em um dado campo de atividade, acompanhadas por mecanismos administrativos de monitoramento e imposição de seu cumprimento. O segundo remete a todos os esforços dos organismos estatais para dirigir a economia, o que inclui, além das regras, medidas como tributações e subsídios, dentre outras, mostrando-se, portanto, de escopo mais abrangente que o primeiro. O terceiro, e de escopo mais amplo, concebe a regulação como todos os mecanismos de controle social, incluindo aqueles não intencionais, como as normas sociais e os efeitos involuntários dos mercados na modificação dos comportamentos, avançando além da atuação estatal.

A regulação envolve tanto o controle imposto sobre a conduta dos agentes, quanto o esforço deliberado para influenciar seu modo de atuação, direcionando suas ações em conformidade com o interesse público. Em linhas gerais, a regulação pode ser entendida como o objetivo maior das atividades estatais, tendendo a assumir diferentes configurações conforme a realidade de cada país e suas mudanças ao longo do tempo. Dessa forma, o termo pode assumir uma conotação mais restrita, focada em atividades produtivas específicas, ou mais abrangente, abarcando os controles sociais de maneira geral.

O fulcro do papel do Estado enquanto agente regulador, consiste na criação de regras que garantam um ambiente institucional estável, favorecendo tanto os negócios quanto o equilíbrio nas relações entre os atores sociais nas relações contratuais que estabelecem entre si, a garantia dos direitos constitucionalmente estabelecidos e a promoção de metas identificadas como de interesse público (JORDANA E FAUR, 2004; SCOTT, 2003).

Para a discussão proposta neste trabalho, cabe destacar ainda os conceitos de desregulação e re-regulação. Desregulação refere-se à redução da interferência estatal sobre a atuação do mercado e dos atores sociais, tendendo ao desmonte ou a descontinuação do arranjo regulatório existente, gerando novos custos políticos e econômicos de adaptação (JORDANA

E FAUR, 2004; ABRANCHES, 1999). Já a re-regulação refere-se à substituição de uma estrutura regulatória por outra, o que implica em uma desregulação e a posterior recriação de uma regulação (JORDANA E FAUR, 2004).

No contexto das questões ambientais, os interesses que cercam as transações entre os agentes são muitas vezes antagônicos e precisam ser harmonizados, sendo esse um dos grandes desafios que se colocam para a regulação promovida pelo Estado contemporâneo. As políticas públicas ambientais trazem, como principal objetivo, a busca dessa harmonização, com o controle dos interesses meramente econômicos em prol dos interesses da coletividade; ou, ainda, conforme a ideia de sustentabilidade, a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado entendida como essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Desse modo, no âmbito da regulação ambiental, talvez a maior responsabilidade do Estado seja controlar os conflitos em torno do uso dos recursos naturais, a partir de uma intervenção que garanta a inserção dos princípios de sustentabilidade no processo produtivo, acima dos interesses privados dos agentes econômicos.

A tarefa de impulsionar o crescimento econômico e concomitantemente conter a degradação ambiental nada tem de trivial. A ação governamental nesse sentido deve ser delineada a partir de políticas públicas conjugadas, que considerem a transversalidade da matéria. Em igual importância, as regras criadas para o disciplinamento das questões ambientais devem envolver não apenas sua elaboração, mas a construção de aparatos organizacionais capazes de aplicá-las.

No Brasil, a regulação ambiental começou a ser esboçada na década de 1930, com a instituição do Código das Águas e do Código Florestal. No entanto, em que pese a ocorrência de ações esparsas que buscavam conciliar o desenvolvimento econômico e a preservação dos recursos naturais, na linha das codificações acima mencionadas, as políticas públicas ambientais somente começaram a ganhar efetividade nas últimas três décadas do século passado. Em linhas gerais, esse avanço no tratamento das questões ambientais no país deu-se frente às pressões de organismos multilaterais como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) e movimentos ambientais (MOURA, 2016). Além disso, destaca-se como marcos referenciais, a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), pela Lei nº 6.938/1981, e a inserção da temática ambiental na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A defesa do meio ambiente como princípio constitucional fundamental para assegurar existência digna de todos, conforme os ditames da justiça social (BRASIL, 1988, ART. 170), ao lado de reafirmar e viabilizar a aplicabilidade da PNMA, revela alguns eixos centrais relacionados à visão do Estado brasileiro sobre o tema. Esses eixos envolvem o meio ambiente

como direito fundamental; a conservação da diversidade biológica e dos processos ecológicos; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos; a necessidade de estudo prévio de impacto ambiental antes da realização de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação (BRASIL, 1981).

De maneira geral, a construção do arranjo institucional encarregado da implementação da PNMA estruturou-se a partir do aparato organizacional que compõe o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Por sua vez, dentre os dispositivos regulatórios a serem aplicados pelo Sisnama tem-se o licenciamento ambiental, que pode ser entendido como a principal ferramenta de gestão ambiental do país, cumprindo o papel de instrumentalizar a mediação do avanço das atividades produtivas e a prevenção e mitigação dos impactos que delas se originam.

No contexto recente, o licenciamento ambiental tem sido frequentemente apontado como um dos entraves ao desenvolvimento econômico do país, sendo apontadas falhas institucionais e processuais como causas da ineficiência do instrumento. Apesar das imperfeições apontadas nos processos licenciatórios em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), as discussões no âmbito da agenda pública atual voltam-se para o licenciamento na esfera federal.

Do ponto de vista institucional, aponta-se que a regulamentação do licenciamento ambiental federal tem se processado a partir da edição de diversas normas infralegais sem o balizamento de uma lei federal que oriente a atividade licenciadora. Assim, o processo de licenciamento, que culmina na concessão ou não da licença ambiental por parte dos órgãos licenciadores, estaria ocorrendo sob um clima de insegurança jurídica, o que atuaria no sentido de prejudicar o alcance da finalidade de proteção ambiental para o qual o instrumento foi criado.

Do ponto de vista operacional, os órgãos ambientais responsáveis pela atividade licenciadora são frequentemente acusados de demandarem muito tempo para as análises e emissão dos pareceres e das licenças, tornando o processo licenciatório moroso e oneroso para o empreendedor. As principais causas apontadas nesse sentido referem-se à falta de adequada estrutura técnica e administrativa dos referidos órgãos, que apresentariam reduzidos quadros de funcionários e baixo investimento em capacitação, além do excesso de burocracia na condução dos processos (HOFMANN, 2015).

Assim, em meio a uma conjuntura política, econômica e social turbulenta, o Congresso Nacional vem promovendo discussões relacionadas a novas propostas regulatórias para o licenciamento ambiental. As discussões giram em torno da proposta de uma “Lei Geral do Licenciamento”, a partir do Projeto de Lei nº 3.729/2004 em tramitação na Câmara Federal, das propostas da PEC 65/2012 e dos projetos de leis que versam sobre o licenciamento de

empreendimentos considerados estratégicos para o país - os PLS 602/2015, PLS 603/2015, PLS 654/2015 – em tramitação no Senado.

De um modo geral, na Câmara discute-se sobre a criação de uma lei geral para o Licenciamento Ambiental, aplicável a todos os entes federativos e tipologias de empreendimentos; já no Senado, as novas propostas focam em grandes projetos de investimento. Destaca-se, contudo, que em todos os casos conferem especial esforço à garantia de maior celeridade ao processo licenciatório a partir da flexibilização das regras, com a previsão de processos simplificados para a emissão da licença e o estabelecimento de prazos para que os órgãos ambientais efetuem as análises e emitam pareceres. Dada a envergadura das mudanças propostas, pode-se afirmar que elas apontam na direção de uma re-regulação do licenciamento conforme originalmente concebido na PNMA.

Há razoável consenso no Congresso sobre o descompasso existente entre o que estabelecem as regras licenciatórias e aquilo que os órgãos ambientais conseguem executar, ou seja, sobre a efetividade operacional do instrumento. Da mesma forma, há uma concordância sobre a necessidade de se estabelecer uma lei geral, em âmbito federal, que oriente o licenciamento ambiental e discipline a criação das regras infralegais, evitando interpretações divergentes ou conflitantes acerca da aplicação das disposições legais que regem a matéria. No entanto, o que se teme, e fundamentou a escolha da temática para esse trabalho, é que, sob o pano de fundo da necessidade de superar os entraves operacionais do licenciamento ambiental e suas implicações sobre a dinâmica do desenvolvimento nacional, as modificações propostas pelo Congresso tragam um retrocesso normativo no que já foi conquistado em termos de gestão e proteção ambiental no país.

Assim, o objetivo mais geral do presente trabalho consiste na análise das principais propostas de mudanças no licenciamento ambiental em tramitação no Congresso, a partir do aporte teórico do neoinstitucionalismo. Com fins de alcançar esse objetivo geral, evidenciamos seguintes objetivos específicos que nortearam a pesquisa: entender o papel das instituições a partir das perspectivas neoinstitucionalistas, compreendendo como e porque ocorrem a criação e as mudanças nos arranjos institucionais e como tais mudanças influenciam nas ações dos agentes e são por eles influenciados; delinear a trajetória institucional da política ambiental brasileira considerando o processo de conformação institucional que resultou na PNMA vigente; delinear a conformação institucional do licenciamento ambiental, ponderando a respeito de sua estrutura, avanços e desafios para efetiva implementação; analisar as principais propostas na regulamentação do licenciamento ambiental em discussão no Congresso, ponderando a respeito do que as justificam e em que direção apontam.

Para alcançar os objetivos propostos desenvolveu-se uma pesquisa com abordagem qualitativa e natureza descritiva, a partir da análise da trajetória da política ambiental brasileira, na qual se inscreve o licenciamento ambiental, e da caracterização e interpretação das propostas de mudanças na operacionalização da atividade licenciadores em discussão no Congresso, recorrendo-se, para tanto, às contribuições analíticas do neoinstitucionalismo.

Em relação ao método, o estudo foi fundamentado em pesquisas bibliográficas e documentais. A pesquisa bibliográfica envolveu o levantamento e a sistematização de contribuições teóricas do neoinstitucionalismo, com o intuito de prover subsídios para a compreensão da regulação estatal, bem como de trabalhos já realizados sobre a política ambiental e o licenciamento ambiental no contexto brasileiro, além de matérias jornalísticas sobre a temática. Já a pesquisa documental envolveu a exploração de dados primários como relatórios e notas técnicas, resoluções, portarias normativas, leis e decretos.

Com o intuito de estruturar o aporte teórico responsável por guiar as discussões e conferir cunho científico ao estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com revisão de literatura acerca do neoinstitucionalismo. As análises realizadas no trabalho utilizam, como referências, contributos das três perspectivas neoinstitucionalistas - escolha racional, histórica e sociológica - com fins a entender o dinamismo institucional da gênese, delineamento das estruturas institucionais e do processo de mudança institucional aplicadas ao licenciamento ambiental.

De maneira geral, a pesquisa refere-se ao licenciamento como instrumento da regulação ambiental brasileira, e estabeleceu-se a partir de dois eixos de esforços. O primeiro consistiu no já mencionado levantamento bibliográfico e documental, com foco nos principais marcos normativos da política ambiental brasileira e do licenciamento ambiental. Buscou-se, neste momento, traçar as características gerais da política ambiental brasileira, onde se inscreve o licenciamento ambiental, bem como delinear a institucionalização do próprio licenciamento a partir de uma análise descritiva acerca de suas origens, abrangências, avanços e desafios. Preponderantemente, os materiais foram obtidos a partir de pesquisas na internet em sites e bancos de dados governamentais, onde destacam-se trabalhos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

O segundo abrangeu pesquisas documentais a partir de sites governamentais para investigar o conteúdo das novas propostas regulatórias para o licenciamento ambiental. Foram também realizadas investigações em sites de organizações não governamentais (ONG's) e mídias informativas, buscando entender como as discussões têm se desdobrado a partir das negociações políticas em torno do assunto, que se manteve em trâmite no Congresso durante

todo o desenvolvimento da pesquisa.

Nesse segundo momento do estudo intentou-se a realização de entrevistas semi-estruturadas com atores chaves das mudanças institucionais que se colocam para o licenciamento. Foram realizadas tentativas de contato com integrantes da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS e da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle – CMA para melhor compreender o delineamento, as justificações e os trâmites das propostas em discussão na Câmara e no Senado respectivamente. No entanto, as tentativas foram frustradas por razões diversas, destacando a falta de resposta da grande maioria dos formulários preenchidos nos sites do Congresso.

A única resposta obtida veio da Câmara Federal, onde foi possível estabelecer contato com uma das consultoras técnicas que acompanha o trâmite da Lei Geral do Licenciamento na Casa, que propiciou um diálogo elucidativo via “Skype” sobre as questões que se colocam nas discussões na Câmara Federal a respeito do licenciamento ambiental. Houveram tentativas frustradas, ainda, de entrevistas com o consultor jurídico do Instituto Socioambiental (ISA)¹, que representa um ator chave relevante, por acompanhar, muitas vezes formalmente, representando o ISA, as discussões em torno das novas propostas regulatórias para o licenciamento ambiental e outros assuntos referentes à política ambiental brasileira nos últimos anos.

No íterim da execução da pesquisa, cabe destacar ainda as dificuldades encontradas para acessar informações nos sites dos órgãos ambientais, que apresentaram, muitas vezes, erros de acesso ao sistema. Foram encontradas também algumas dificuldades no acesso a informação sobre portarias normativas e resoluções relativas à regulamentação do licenciamento ambiental. Quanto às portarias normativas, essas encontram-se pulverizadas e pouco divulgadas nos canais de informação, tornando-as de difícil acesso. Em relação às resoluções, essas encontram-se classificadas por ano de publicação, o que, em tese, facilita sua pesquisa. No entanto, tratando-se de tão amplo arcabouço normativo que trata de diferentes temas dentro da política ambiental, em muito favoreceria se as resoluções fossem disponibilizadas também organizadas por matéria. Por fim, em virtude da atualidade do assunto, não foram encontradas no âmbito acadêmico, outras iniciativas de pesquisa já publicadas, que colocassem em discussão as mudanças institucionais do licenciamento ambiental.

Cabe sublinhar, ainda, que as propostas de mudanças no licenciamento ambiental aqui discutidas encontram-se, no momento da realização do trabalho, em discussão no Congresso, o

¹ Maurício Guetta, advogado e professor de Direito Ambiental.

que implicou, por vezes, na revisão de considerações dadas ao tema, a partir da dinâmica da tramitação dos projetos de leis e das discussões a ela associadas.

O trabalho de dissertação está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. Assim, o primeiro capítulo realiza uma revisão bibliográfica sobre a teoria neoinstitucionalista, onde busca-se apresentar as diferentes perspectivas do neoinstitucionalismo, os significados de instituição, o papel que desempenham e o entendimento de mudanças institucionais a partir de cada perspectiva.

O segundo capítulo apresenta a trajetória institucional da política ambiental brasileira, abordando seus principais instrumentos e atores; e, posteriormente, são apresentadas considerações analíticas que procuram sistematizar a inserção e desenvolvimento da temática ambiental no contexto brasileiro à luz da teoria neoinstitucionalista.

O terceiro capítulo é dedicado a delinear, inicialmente, a trajetória institucional do licenciamento ambiental na esfera federal de governo, tecendo considerações sobre seus principais avanços e desafios enquanto instrumento da política ambiental brasileira; e, na sequência, tece considerações sobre a institucionalização do instrumento, informadas pelo aporte analítico do neoinstitucionalismo.

O quarto capítulo efetua uma apresentação descritiva e analítica das principais propostas em discussão no Congresso Nacional. A descrição das propostas enfatiza suas motivações e as mudanças por elas pretendidas em nome do aperfeiçoamento do instrumento. As considerações analíticas fazem um esforço de compreensão das referidas propostas, apoiando-se, como nos capítulos anteriores, nas contribuições teóricas do neoinstitucionalismo.

Por fim, as conclusões trazem as principais considerações a respeito das mudanças institucionais sugeridas nas propostas regulatórias para o Licenciamento Ambiental que ocupam a agenda pública no contexto atual.

2 NEOINSTITUCIONALISMO, DIMENSÕES DAS INSTITUIÇÕES E MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

O neoinstitucionalismo vem emergindo nos últimos cinquenta anos como aporte teórico dentro das ciências sociais, a partir do pressuposto de que “as instituições importam”. A nova corrente institucionalista se afirma em reação contrária às perspectivas behavioristas, influentes nas análises das décadas de 1960 e 1970, que se orientavam pela ideia de que comportamento coletivo é fruto da soma das preferências individuais. Defende assim que a ação social é determinada pelas instituições e não pela mera soma das preferências sociais (HALL E TAYLOR 2003; NASCIMENTO, 2009). Nesse sentido, o novo institucionalismo oferece parâmetros de análises que buscam conciliar as ações individuais e as estruturas institucionais que constroem ou favorecem as ações como determinantes para os fenômenos sociais.

O novo institucionalismo não representa uma abordagem unificada, sendo composta por três métodos analíticos principais que têm em comum as instituições como objeto de análise, a partir do seu desempenho na determinação dos resultados sociais e políticos. Esses métodos desenvolveram-se em discussões dentro das Ciências Econômicas (Neoinstitucionalismo da Escolha Racional), das Ciências Políticas (Neoinstitucionalismo Histórico) e da Sociologia (Neoinstitucionalismo Sociológico), buscando cada um, a seu modo, explicar as questões sociais e políticas a partir da abordagem institucional, representando referências fundamentais para o estudo das políticas públicas.

No entanto, apesar de apresentarem fatores analíticos de grande importância no entendimento das tomadas de decisões dos atores sociais, implementação de políticas e mudanças institucionais, oportuno destacar, sem pretender aprofundar nessa discussão, que algumas críticas surgem em relação ao neoinstitucionalismo. Tais críticas remetem a uma possível confusão teórica e conceitual, ou mesmo a visão de que a teoria não acrescenta nada de novo para as discussões que tem, como variável explicativa, os fenômenos políticos (NASCIMENTO, 2009).

Cada perspectiva do neoinstitucionalismo apresenta um entendimento para o conceito de instituições, bem como diferentes pressupostos que devem ser tomados como referências para o entendimento das gêneses e mudanças institucionais. Desse modo, este capítulo estrutura-se em três subseções onde se pretende apresentar as diferentes leituras do neoinstitucionalismo; e a partir de cada perspectiva, os distintos significados das instituições e seus efeitos e influências no processo de institucionalização; além do entendimento de mudanças institucionais. Oportuno destacar que se dará maior ênfase à abordagem da escolha

racional, a partir de sua aplicabilidade na análise de políticas públicas genuinamente relacionada às discussões legislativas² e sua adequação, neste contexto, às discussões nas novas propostas regulatórias que se colocam no Congresso Nacional para o licenciamento ambiental.

2.1 As diferentes perspectivas analíticas do Neoinstitucionalismo

A teoria institucional considera que as organizações são influenciadas por pressões normativas que as orientam através de elementos legitimados, sendo composta segundo Scott (1987) por duas divisões, o velho institucionalismo e o novo institucionalismo. A esse respeito, March e Olsen (1984, p. 121) afirmam que apesar de a maior parte das teorias políticas contemporâneas atribuírem um papel secundário às instituições, tratando-as apenas como arenas onde o comportamento político ocorre, ressurgiu na Ciência Política na década de 1980 a preocupação com as instituições, à medida que elas “tornaram-se maiores, consideravelmente mais complexas e cheias de recursos e, *prima facie*, mais importantes para a vida coletiva”. Da mesma forma, aumentou a atenção às instituições nos estudos e análises que envolvem as atuações do Estado, estando presente tanto nos estudos sobre as organizações formais quanto nos estudos sobre o lugar dessas organizações na implementação das políticas públicas (HANF & SCHARPF, 1983 apud MARCH & OLSEN, 1984).

A teoria neoinstitucionalista no campo da análise política consolida-se especialmente a partir da década de 1980, contrapondo-se aos modelos teóricos pluralista e marxista. Sem pretender aprofundar na discussão sobre os referidos modelos, ressalta-se que o pluralismo e o marxismo, a despeito das diferenças que os colocam em lados opostos do debate teórico, mantêm o foco das análises na sociedade, considerando que as ações estatais são por ela estimuladas. Contrapondo-se a essa perspectiva, o neoinstitucionalismo, segundo Rocha (2005), recoloca o Estado como foco da análise das políticas públicas, afirmando que “é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais” (ROCHA, 2005, p. 13).

A primeira fase do neoinstitucionalismo, no campo da ciência política, chamada “*state-centered*”, é questionada por considerar a autonomia do Estado como algo generalizável, e nesse sentido Przeworski (1995 apud ROCHA, 2005) salienta que o que deve determinar o papel do Estado e da sociedade nas tomadas de decisões são os estudos de casos concretos, já que os

² A origem do institucionalismo da escolha racional está relacionada a estudos de comportamento no interior do Congresso dos Estados Unidos no início da década de 1970, com análises que buscavam entender o clima de estabilidade nas decisões, apesar da multiplicidade de questões a serem decididas e das divergências nas preferências dos legisladores (HALL E TAYLOR, 2003).

Estados têm sua capacidade de ação influenciada por uma série de requisitos determinados, na maioria das vezes, pelo histórico de cada nação. Numa segunda fase, o neoinstitucionalismo evolui para uma ampliação da análise que busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos sobre as políticas e decisões públicas, denominada por Skocpol (1985 apud ROCHA, 2005) de “*polity-centered-analysis*”. Na perspectiva designada como “*polity-centered*” a pesquisa deve abranger, segundo Rocha (2005, p. 16), “as instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores, como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos”.

O novo institucionalismo, contudo, não se atém ao campo analítico da ciência política. O renovado interesse no papel das instituições também alcança a economia, antropologia e a sociologia (MARCH e OLSEN, 2004), dentre outras áreas de conhecimento. Não expressa, em tais circunstâncias, uma perspectiva de abordagem unificada, destacando-se, conforme Hall e Taylor (2003), três métodos de análises que, a partir da década de 1980, buscam explicar o papel das instituições na determinação dos resultados sociais e políticos, a saber: o institucionalismo da escolha racional, o institucionalismo histórico e o institucionalismo sociológico.

As instituições são responsáveis pela estruturação das interações ao oferecem informações e influenciarem as escolhas e o encadeamento de alternativas na agenda, reduzindo incertezas no tocante ao comportamento dos atores e facilitando “ganhos de troca”. Nesse contexto, uma das questões mais importantes para a análise institucional refere-se à influência que as instituições exercem no comportamento dos indivíduos, pois, conforme destacam Hall e Taylor (2003), é a partir das ações dos indivíduos que as instituições influenciam as situações políticas. De modo geral, duas perspectivas sob as quais as instituições afetam o comportamento dos indivíduos são apontadas pela análise neoinstitucionalista, a saber, a perspectiva calculadora e a perspectiva cultural. A partir de ambas é possível delinear concepções de como os atores se comportam, o que fazem as instituições e porque elas se mantêm (HALL E TAYLOR, 2003).

De acordo com os autores, a perspectiva calculadora dá maior ênfase aos aspectos do comportamento humano orientado ao cálculo estratégico, onde os indivíduos buscam maximizar seus benefícios, analisando todas as escolhas possíveis e então selecionando aquelas que mais atendem aos seus interesses. A partir desse entendimento, as instituições afetam os comportamentos dos atores ao oferecerem uma previsibilidade sobre o comportamento presente e futuro dos outros atores nas relações que se estabelecem. Sob esse ponto de vista, a continuidade das instituições é garantida, sobretudo, porque os indivíduos consideram que aderindo aos modelos de comportamentos existentes perderão menos do que os evitando

(HALL E TAYLOR, 2003).

Já a perspectiva culturalista reconhece que o comportamento humano é orientado estrategicamente para concretização de interesses. No entanto, argumenta-se que os indivíduos recorrem a padrões de comportamentos já conhecidos para atingir seus objetivos a partir da interpretação da situação, e não de um cálculo estritamente utilitarista. As instituições são, a partir desse entendimento, responsáveis por fornecer os modelos morais e cognitivos que orientarão a interpretação e a escolha da ação dos indivíduos. Para o enfoque culturalista, as instituições persistem em função das convenções sociais em torno delas, tornando-as tão usuais e coletiva que “não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual” (HALL E TAYLOR, 2003, p. 199).

O neoinstitucionalismo da escolha racional, assim como “velho” institucionalismo, tem como premissa fundamental que as instituições são importantes fatores na determinação da estrutura econômica e consequentemente para a sua performance. Em regra, especialmente nos primeiros estudos dessa vertente interpretativa, há um predomínio de conceitos e recursos teóricos advindos da nova economia da organização, que enfatiza a centralidade dos direitos de propriedade e dos custos de transação para o desempenho econômico das sociedades (FIANI, 2002; HALL e TAYLOR, 2003).

Os direitos de propriedade são, para North (1993), os direitos que os indivíduos possuem sobre seu próprio trabalho, bens e serviços. A apropriação desses direitos são uma função das normas legais, das organizações formais e do cumprimento das normas de conduta. Os custos de transação derivam do conceito de incerteza, correspondendo aos custos implícitos nas interações, da preparação à operacionalização e ao cumprimento delas (GALA, 2003; WITTIMAN, 1999 apud CARNEIRO, 2000). Como salienta Cruz (2003), a partir do entendimento de North, (1990, 1993), todo ato de troca envolve a conferência dos bens envolvidos assim como garantias de cumprimento dos acordos celebrados, tendo as ações com vistas a esses fins, custos variáveis, que são os custos de transação.

A base para a compreensão dos custos de transação está na consideração das incertezas que permeiam as relações entre os agentes em relação à evolução do ambiente econômico e ao comportamento das partes (DOSI, 1988 apud SARTO e ALMEIDA, 2015). Conforme apontam Sarto e Almeida (2015, p. 9) “a incerteza diz respeito ao grau de confiança dos agentes em sua capacidade para antecipar acontecimentos futuros. ”

Os supostos comportamentais e a noção de racionalidade limitada assumem que, embora apresentem conduta racional, os agentes econômicos possuem competência cognitiva restrita, o que determina a formação das expectativas dos agentes quanto às incertezas e à necessidade

em considerar as incertezas relativas à evolução do ambiente. Há ainda o suposto do oportunismo, ou seja, esforços empreendidos de maneira premeditada para enganar, disfarçar, ou confundir os demais agentes, o que exige uma avaliação estratégica das possíveis condutas dos participantes da transação. Assim, cabe destacar que as transações e os custos que a elas se associam acabam por influenciar ou mesmo definir as composições institucionais no ambiente (SARTO E ALMEIDA, 2015).

Campbell (2007, p. 2) destaca que o novo institucionalismo da escolha racional está mais associado às análises da economia e de algumas vertentes da ciência política, tendo surgido em reação a problemas persistentes para os quais a economia neoclássica dedicava pouca atenção, especialmente o fato de o mercado competitivo nem sempre “produzir o comportamento econômico mais eficiente”. No entanto, o autor esclarece que a análise institucional não rejeita totalmente a tradição neoclássica e, nesse contexto, destaca a aceitação dos teóricos da escolha racional ao princípio neoclássico de que o indivíduo tem suas ações motivadas no interesse de maximização de seus benefícios em relação aos custos. Nesse sentido, as instituições, conforme argumenta Campbell (2007), são construídas para promover os interesses dos próprios atores.

Para Campbell (2007), o paradigma ou abordagem da escolha racional, apesar de se desenvolver na economia, recebe contribuições importantes advindas da sociologia e da ciência política. Para o autor, talvez a maior contribuição que esses teóricos aportaram para o referido paradigma tenha sido desenvolver a chamada “*choice within constraints*” (p. 3). Essa linha de interpretação, que pode ser traduzida em “escolha dentro das restrições”, evidencia as instituições, incluindo as normas informais, além das regras e regulamentos formais, como limitadoras do leque de escolhas que os indivíduos tendem a fazer para promover seus interesses. Nesse contexto, cabe ressaltar que o aspecto cognitivo influencia em como os atores percebem seus interesses e opções de escolha, sendo, a restrição cognitiva mais uma delimitadora das ações dos atores.

Como nas demais perspectivas, há dentro do novo institucionalismo da escolha racional uma variedade de debates internos, que convergem, no entanto, em quatro pontos, conforme destacado por Hall e Taylor (2003). O primeiro refere-se aos pressupostos comportamentais, que supõe que os atores se comportam de modo estritamente utilitário para maximizar seus benefícios. O segundo consiste em tratar a vida política como resultado de uma série de dilemas de ação coletiva, onde os indivíduos em busca de satisfazer a seus próprios interesses, acabam, tomando decisões que produzem, com frequência, um efeito sub-ótimo para a coletividade. O terceiro refere-se à ênfase dada à interação estratégica nas situações políticas, em virtude

especialmente do comportamento adotado pelos atores em função das expectativas que têm em relação ao comportamento provável dos demais. Por fim, o quarto, refere-se à origem das instituições, vinculadas ao valor a elas atribuídos em virtude das funções que desempenham, sendo que sua sobrevivência se deve ao fato de oferecerem mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes (HALL E TAYLOR, 2003).

O neoinstitucionalismo histórico, assim como o neoinstitucionalismo econômico considera, no cerne da vida política, o conflito entre os diferentes grupos de interesse pela apropriação dos recursos escassos - premissa herdada da metodologia de análise da vida política a partir da análise de grupos, imperante nas décadas de 1960 e 1970. Conforme Campbell (2007), deriva-se, sobretudo, da economia política clássica, o materialismo histórico de Marx e a história institucional comparativa de Weber (CAMPBELL, 2007).

Os teóricos do neoinstitucionalismo histórico buscam, conforme Hall e Taylor (2003), para além da análise do conflito entre os grupos rivais no contexto político, entender, dentre outras questões, a distribuição desigual de poder e recurso, no que concluem que o modo como a organização institucional da comunidade política e as estruturas econômicas entram em conflito acabam por influenciar que determinados interesses sejam privilegiados em detrimento de outros. Seguindo, os autores afirmam que a abordagem tende a se concentrar em aspectos societários e estatais mais amplos do que em estruturas organizacionais em si.

Assim como o método de análise da escolha racional, especialmente a abordagem da “escolha dentro das restrições”, a interpretação histórica considera que as instituições restringem e redirecionam as políticas, nesse caso, a partir principalmente da experiência no decorrer do tempo (CAMPBELL, 2007). Para a análise dessa corrente é central a perspectiva da experiência histórica; assim, as discussões sobre o desenvolvimento institucional favorecem as trajetórias. Sob esse ponto de vista as instituições nunca surgem do nada, sendo resultados da reorganização de referências anteriores. Da mesma forma, as políticas públicas são ajustadas gradualmente, num processo de aprendizagem dependentes do histórico institucional.

As instituições, para o neoinstitucionalismo histórico, são fruto de lutas complexas e barganhas de grupos, tendo um efeito contínuo na tomada de decisões e no fortalecimento institucional subsequente. Dessa forma, ao restringirem as escolhas disponíveis para os tomadores de decisão, o processo de institucionalização torna-se dependente do “caminho”, já que os tomadores de decisões ajustam gradualmente suas políticas e instituições em resposta ao *feedback* dos seus eleitores, aprendendo ainda quais políticas e instituições melhor se adequam aos seus propósitos (CAMPBELL, 2007).

Quanto ao novo institucionalismo sociológico, desenvolve-se na sociologia, especialmente no campo da análise organizacional, ao final da década de 1970. Enfatiza a dimensão cultural na análise do mundo social, até então vistos sob uma ótica racionalista, fortemente influenciada pela ideia da burocracia de Max Weber e de Durkheim (CAMPBELL, 2007; HALL E TAYLOR, 2003).

O neoinstitucionalismo sociológico busca explicações de porque as organizações são orientadas por um conjunto de normas e procedimentos em detrimento de outros, sustentando que a adoção de normas e procedimentos acontece não somente em virtude do que seria mais eficiente no tocante à busca de resultados, como supõe a ideia de racionalidade instrumental, mas como reflexo da busca de adequação face ao ambiente organizacional, em sua dimensão institucional. Conforme Campbell (2007), normas e valores são consideradas parte importante da vida institucional, no sentido de sua incorporação nas práticas utilizadas pelas organizações.

Conforme Hall e Taylor (2003), os teóricos do neoinstitucionalismo sociológico definem instituições de forma ampla, considerando, para além de regras, procedimentos e normas, os símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que significam e orientam as ações humanas. Em linhas gerais, para o neoinstitucionalismo sociológico instituições e culturas são vistos como conceitos interpenetrados.

Os sociólogos neoinstitucionalistas não negam a racionalidade na definição da conduta a ser adotada; no entanto, argumentam que a racionalidade do indivíduo ou das organizações é socialmente construída e se orienta pelo propósito de “definir ou exprimir suas identidades conforme modos socialmente apropriados” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 211), e não somente para maximizar seu bem-estar material, conforme postulam os teóricos da escolha racional.

O que se ressalta, nessa perspectiva analítica, é que o comportamento dos atores e a estrutura formal das organizações refletem seu ambiente institucional. Vale dizer, as organizações adotam as práticas que acreditam ser mais apropriadas ou legítimas em seus ambientes institucionais, mesmo que não sejam as mais indicadas na redução dos custos de transação ou na promoção da eficiência operacional (CAMPBELL, 2007). Dessa forma, as organizações que compartilham do mesmo ambiente institucional tendem a adotar estruturas e práticas similares ao longo do tempo, numa tentativa de adequar sua atuação ao socialmente aceito, adotando práticas isomórficas no enfrentamento das incertezas.

Embora apresentem diferenças conceituais, as três vertentes interpretativas – escolha racional, histórica e sociológica – possuem o mesmo objeto de análise, as instituições, buscando explicar o papel que elas desempenham nos resultados sociais e políticos e auxiliando em nosso entendimento sobre o mundo político (HALL E TAYLOR, 2003). Seguindo com os autores,

cada vertente tem sua forma de enxergar o mundo político, apresentando pontos fracos e fortes enquanto metodologia analítica. A esse respeito, destacam questões atinentes à relação entre instituições e comportamento e, o que interessa mais de perto aos propósitos deste trabalho, à origem das instituições e às mudanças que nelas ocorrem.

No que se refere às relações entre instituições e comportamento, Hall e Taylor (2003) consideram que o neoinstitucionalismo histórico oferece a concepção mais ampla, utilizando com frequência os enfoques “calculador” – a lógica racionalista, em busca da eficiência- e o “culturalista” – a lógica da adequação, em busca da legitimação³. No entanto, apesar desse mérito, tal vertente dedicou-se pouco à compreensão de como as instituições afetam o comportamento, o que o neoinstitucionalismo da escolha racional desenvolveu de forma mais precisa e sistemática. Além disso, o método da escolha racional destaca-se na discussão que ressalta o papel do comportamento estratégico nas relações, onde os envolvidos analisam as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo (HALL E TAYLOR, 2003). Já o neoinstitucionalismo sociológico tem, como aspecto a ser destacado, o fato de teorizar a respeito de como as instituições influenciam as preferências ou identidades, ao contrário do neoinstitucionalismo da escolha racional, que as tratam como dadas.

Quanto à origem das instituições e às suas mudanças, o neoinstitucionalismo da escolha racional é, na leitura de Hall e Taylor (2003), a vertente que melhor explica a questão, especialmente ao associar a permanência das instituições às vantagens que elas podem oferecer aos atores relevantes. No entanto, tal abordagem apresenta fragilidades ao focar a explicação da origem das instituições em sua criação intencional por atores que visam obter benefícios, o que expressa uma simplificação do papel atribuído aos atores e a suas motivações.

Quanto ao neoinstitucionalismo sociológico, os autores destacam que os teóricos dessa vertente interpretativa desenvolvem uma concepção ampla das razões pelas quais as instituições são criadas, enfatizando o recurso a se tomar de empréstimo elementos pré-existentes em modelos ou arranjos institucionais presentes no ambiente em que os atores se inserem, deixando de lado, no entanto, o conflito de poder que orienta a criação e a mudança das instituições. Sobre o neoinstitucionalismo histórico, destacam a ênfase posta na indução dos fatos históricos que, por um lado, demonstra fragilidade ao limitar a teorização sistemática relativa aos processos envolvidos na criação e mudança institucional e, por outro, força, por dedicar-se à busca dos indícios das razões que motivaram os atores a agirem como agem.

A despeito das divergências conceituais e analíticas verificadas entre as três vertentes

³ Os autores consideram ambos os enfoques como convincentes e “importantes” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 231).

interpretativas, discutidas por autores como Hall e Taylor (2003) e Campbell (2007), dentre outros, é certo que o neoinstitucionalismo tem ocupado relevante papel nas discussões relativas às políticas públicas, aportando importantes contribuições e elementos analíticos para a compreensão e a avaliação da ação dos atores e organizações políticas na busca pelo desenho institucional que atendam a seus interesses e aspirações.

No âmbito das ações políticas, as decisões do Estado buscam reproduzir o controle institucional sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, poder político e capacidade de ação e controle. Nesse sentido March e Olsen (2008, p. 127), ressaltam que o neoinstitucionalismo não nega a importância do contexto social da política, no entanto, confere um papel mais autônomo para as instituições políticas. Assim, para os autores, as instituições políticas são mais do que “simples espelhos de forças sociais”, sendo os processos internos às instituições políticas, mesmo quando inicialmente afetados por fatores externos, determinantes no fluxo da história. Nesse contexto, os resultados políticos são dados em função de três fatores primordiais, os interesses, a distribuição de recursos e as regras do jogo.

2.2 Instituições e institucionalizações nas vidas política, econômica e social

Para fins da discussão pretendida neste trabalho, é importante examinar mais detidamente o conceito de instituições, central na teoria neoinstitucionalista. Cabe observar que essa breve retomada da questão não esgota as abordagens relativas às concepções que o termo assume na literatura, mas fornece elementos para posicioná-lo no debate sugerido sobre as mudanças institucionais que se colocam quanto ao licenciamento ambiental brasileiro.

Como salienta Menicucci (2003), o termo “instituição” assume diferentes significados e aplicações nas teorias neoinstitucionalistas, conforme muda-se o contexto de análise, uma vez que a utilização dessa perspectiva analítica não se traduziu ainda em um conjunto de conceitos teóricos precisos ou unificados. Pode-se dizer, no entanto, que o uso do termo parte de uma “concepção genérica de instituição como um padrão de comportamento estável, recorrente e valorizado” (MENICUCCI, 2003, p. 27).

No entendimento das abordagens do neoinstitucionalismo da escolha racional e, mais especificamente, do neoinstitucionalismo econômico, as instituições constituem-se nas “regras do jogo” de uma sociedade, representando as limitações criadas pelos homens que definem e dão forma à interação humana (NORTH, 1993). Em sintonia com essa concepção, as instituições “estruturam os incentivos na negociação humana, seja ela política, social ou econômica (NORTH, 1990, p.3). As instituições são entendidas como regularidades em

interações repetidas ou arranjos sociais gerados com fins a minimizar os custos de transação e a incerteza, favorecendo a criação de marcos de referência eficientes para a troca econômica (WILLIAMSON, 1985 apud MENICUCCI, 2003). Embora as instituições incluam tanto as regras formais – como as leis e os regulamentos editados pelo poder público – quanto os mecanismos informais – como os códigos de conduta, os costumes e as convenções – a ênfase do neoinstitucionalismo econômico é dada às regras formais e as implicações que estas têm no desempenho ou performance da economia.

Ancorando-se nas abordagens de Matthew (1986), North (1990) e Jepperson (1991), Carneiro (2000, p. 35) associa instituição a oportunidades e constrangimentos para a interação entre os indivíduos, que inclui desde direitos de propriedade a convenções sociais e contratos estabelecidos para orientação das relações sociais. Assim, as instituições atuam no sentido de introduzir “um elemento de estabilidade e previsibilidade nas condutas dos indivíduos enquanto atores sociais, moldando, em certo sentido, o que é pertinente ou não nas interações que se processam nos diversos campos de atividade” (CARNEIRO, 2000, p. 35). As instituições são, portanto, sob essa perspectiva, normas regulares que orientam as relações e arranjos sociais, constituindo-se em referenciais que minimizam as incertezas e dão suporte às interações entre os indivíduos e as organizações. Para essa perspectiva analítica, a relação das instituições com os atores adota o entendimento calculador, ao considerar que suas ações são frutos de um cálculo estratégico em busca da concretização de seus interesses.

Para o neoinstitucionalismo histórico a instituição abrange os procedimentos, normas e convenções formais e informais que estruturam e orientam a conduta, sendo a concepção do desenvolvimento institucional fortemente ligado à dependência das trajetórias (HALL E TAYLOR, 2003; MENICUCCI, 2003). De maneira geral, conforme destacam Hall e Taylor (2003), sob essa perspectiva as instituições tendem a ser associadas às organizações, sendo sua conceituação com o comportamento individual dado em termos mais gerais. Quando se trata da relação entre instituições e ações, os teóricos dessa corrente recorrem tanto à perspectiva calculadora, quanto à culturalista, ou seja, consideram tanto a dimensão estratégica dos atores, quanto o fato de que recorrem a modelos de comportamentos convencionais.

Do ponto de vista histórico, as instituições possuem um efeito contínuo nas tomadas de decisões por serem as responsáveis pelo fornecimento dos modelos morais e cognitivos que orientam a interpretação da ação (CAMPBELL, 2007; HALL E TAYLOR, 2003). Evidencia-se, sobre a interpretação das instituições a partir do novo institucionalismo, que, a despeito de considerarem a relevância das instituições na vida política, os teóricos dessa vertente geralmente situam as instituições, junto com outros fatores como os acontecimentos

socioeconômicos e a difusão de ideias, como igualmente responsáveis pela vida política.

Na perspectiva do neoinstitucionalismo sociológico, as instituições são definidas como regras, procedimentos e normas, abrangendo inclusive os símbolos, “scripts” cognitivos e modelos morais socialmente construídos e reproduzidos rotineiramente, operando como ambientes limitadores, guiando as ações dentro do ambiente organizacional, o que confere à corrente uma conceituação mais ampla do termo. Em tal acepção, a noção de instituição se aproxima da ideia de cultura, rompendo com a dicotomia conceitual e colocando-os como conceitos justapostos; contribuindo para a legitimação, no sentido de adoção de práticas e procedimento adequados, da organização em seus ambientes interno e externo (MENICUCCI, 2003; HALL E TAYLOR, 2004). Sobre a relação das instituições e atores, a análise sociológica adota a perspectiva culturalista, entendendo que a despeito do comportamento racional dos indivíduos, seu comportamento é orientado por padrões comportamentais já arraigados ao ambiente social.

O enfoque culturalista da escola sociológica elucida que o indivíduo, levado pela sua socialização a desempenhar papéis específicos, internaliza essas regras e dessa forma se dá a influência das instituições sobre o comportamento (HALL e TAYLOR, 2003). Os autores ressaltam ainda que o neoinstitucionalismo sociológico sofre forte influência do construtivismo social, constatando, os teóricos dessa escola, que a influência das instituições sobre o comportamento dos indivíduos não se resume a influência do que se deve fazer, mas também sobre o que o indivíduo imagina fazer num determinado contexto.

Assim, defendem que as instituições não influenciam apenas cálculos estratégicos, conforme apontam os teóricos da escolha racional, mas também suas preferências fundamentais que imprimem significado na vida social, como a imagem que os atores fazem de si, destacando que aquilo que se considera como racional dentro das ações dos indivíduos é um objeto socialmente construído. Deste modo, enquanto os teóricos da escolha racional assumem que os indivíduos buscam maximizar seus benefícios, os da corrente sociológica assumem que eles buscam manifestar suas identidades conforme regra socialmente apropriada (IBIDEM).

Na análise das políticas públicas, o conceito de instituição é incorporado a partir da perspectiva mais ampla, considerando-se “instituições como regras do jogo ou como limites que estruturam a ação humana (PIERSON, 1993; 1994 apud MENICUCCI, 2003, p. 29)”. Vale destacar ainda as duas dimensões assumidas pelas “regras do jogo” na análise das políticas públicas, conforme argumenta Menicucci (2003). A primeira, e mais usual, busca entender como as regras do jogo formais e informais da vida política e social intervêm no comportamento político, criando as oportunidades e constrangimentos traduzidas em políticas públicas. A

segunda orienta-se pelo entendimento de que as principais políticas públicas se constituem também em regras do jogo em uma sociedade, influenciando a alocação dos recursos políticos e econômicos e, dessa forma, alterando os custos e os benefícios associados às estratégias e condutas adotadas pelos diversos atores.

Menicucci (2003, p. 29) destaca também o exame das consequências políticas das políticas públicas, tendo o *feedback* como fator de ordem institucional para a compreensão das políticas públicas, como uma “extensão lógica dos argumentos do novo institucionalismo utilizados para a análise de instituições formais.” Destaca ainda, nesse âmbito de análise, a percepção da dependência de trajetória, traduzida nos efeitos “lock-in”, entendidos como a “definição de padrões de comportamento que são difíceis de ser revertidos”, e os efeitos de aprendizagem.

Sendo as regras estabelecidas de modo a conferir a alguns atores, em detrimento de outros, vantagens na concretização de suas preferências, favorecendo determinados grupos (que possuem mais recursos e informações) em detrimento de outros, as políticas públicas podem resultar em obstáculos legitimados para a ruptura do domínio dos grupos dominantes. Esse entendimento assume, do neoinstitucionalismo histórico, a importância atribuída ao poder e às relações assimétricas, bem como o pressuposto de que as instituições tendem a aprofundar essas assimetrias de poder entre os grupos sociais.

Tendo sido contextualizados os entendimentos de instituições a partir das perspectivas analíticas do neoinstitucionalismo, resgataremos, para amparar a análise proposta nesse trabalho, o neoinstitucionalismo da escolha racional, método de análise que incorpora o conceito de instituições mais próximo ao relacionado ao estudo de políticas públicas no contexto aqui analisado.

Partindo do pressuposto adotado pela perspectiva da escolha racional que os atores criam as instituições de modo a realizar seus interesses, conforme afirmam Hall e Taylor (2003), o processo de criação das instituições constitui-se num acordo entre os atores interessados, assim como sua permanência deve-se ao fato de oferecerem mais benefícios a estes mesmos atores que às demais instituições concorrentes. É possível inferir ainda, a partir de pressupostos comportamentais, que os atores compartilham de determinadas preferências e, nesse sentido, atuam estrategicamente para maximização de suas satisfações, o que envolve a criação de instituições.

As instituições, conforme discutido, portam simultaneamente os direitos e as obrigações definidas num contexto concreto de interações sociais a partir de acordos formais como códigos de conduta, leis e contratos entre indivíduos, constituindo-se, ainda em normas e convenções

sociais formais e informais que orientam as ações humanas. Em ambos os casos, são sistematicamente reproduzidas no tempo, arraigando-se no ambiente e transformando-se em uma referência de comportamentos sociais e orientações aos processos decisórios dos atores. Nesse contexto, cumprem o papel de “reduzir as incertezas e garantir uma estrutura estável, mas não necessariamente eficiente, para a interação humana (NORTH, 1993, p. 16) ”.

Conforme Carneiro (2000), a partir do entendimento de Jepperson (1991), a solidez dos efeitos de padronização e previsibilidade oriundos das instituições depende de sua reiteração no tempo, o que aponta na direção da ideia de institucionalização. Os diferentes padrões de institucionalização das regras traduzem o nível de aderência às mesmas, ou seja, suas vulnerabilidades ou estabilidades guardam relação com a forma como se integram ao arcabouço institucional, a mediação de interesses entre os diferentes atores e da articulação com outras instituições. Nas palavras do autor:

“ (...) as instituições tendem a ser consideradas ou não pelos atores dependendo da percepção que estes têm em relação às mesmas, envolvendo aspectos como a avaliação que fazem quanto aos riscos, custos e possibilidades de ganhos advindos de comportamentos que se ajustam ou que contrastam com o padrão ou ordem estabelecida (CARNEIRO, 2000, p.36). ”

No que se refere às instituições informais surgem para coordenar as interações humanas repetitivas. Conforme aponta North (1993), tais regras consistem em extensões, interpretações e modificações das normas formais, que se tornam padrões comportamentais socialmente aceitos, ou internamente aceitos (quando referem-se a grupos específicos).

As regras informais estão diretamente relacionadas à cultura e à maneira como os indivíduos interpretam as informações, persistindo por anos como referências das relações sociais. Isso acontece em grande medida porque são normas tidas como certas, o que não leva a reflexão prévia dos indivíduos, se não a aceitação do socialmente correto ou pertinente. Nesse sentido, North (1993) destaca que as instituições informais culturalmente estabelecidas não costumam mudar imediatamente como reação de mudanças estabelecidas por instituições formais, resultando em tensionamentos que produzem resultados com consequências importantes na forma como mudam as economias.

As regras formais, por sua vez, dependem não apenas da adesão tácita dos indivíduos às mesmas, como as regras informais, mas da existência de mecanismos capazes de fazê-las valer. Ganha saliência aqui a questão da efetividade ou o grau de observância dos constrangimentos dispostos pelas instituições, o que remete a ideia de *enforcement*, ou seja, a capacidade de o Estado impor a aplicação da institucionalidade formalmente estabelecida. Na interpretação de

North (1990), um aspecto fundamental no funcionamento das instituições é o custo de verificar as violações das regras formais estabelecidas e a severidade da punição imposta ao comportamento desviante ou não cooperativo em relação às mesmas.

A crescente complexidade da sociedade moderna, no entanto, exige cada vez mais a formalização de regras, que muitas vezes complementam ou mesmo substituem as regras informais. Constituem-se, assim, numa estrutura de normas que geralmente obedecem a uma hierarquia, desde constituições a especificações de conduta particulares, tendo como principal função facilitar os intercâmbios políticos e econômicos (NORTH, 1993).

Assim como as instituições, as organizações proporcionam uma estrutura para a interação humana sendo criadas pelo marco institucional e, ao mesmo tempo, influenciando nas mudanças, evolução e consequências das regras (NORTH, 1993). As organizações incluem entidades políticas (partidos, agências reguladoras, senados e câmara, etc), entidades econômicas (empresas, cooperativas, sindicatos, etc), entidades sociais (igrejas, clubes, etc), e entidades educativas (escolas, universidades, etc), constituindo-se em grupos de indivíduos ligados por identidades e/ou objetivos em comum (IBIDEM).

Importa ressaltar que, conforme aponta North (1993), o objetivo das regras é indicar como o jogo se desenvolverá, e dos atores (que compõem as organizações) é ganhar o jogo através de atitudes e intervenções que defendam seus interesses. Da mesma forma, o autor ressalta que a partir da interação entre instituições e organizações se dá a direção da mudança institucional, observando que dentro das limitações da teoria econômica, as instituições determinam as oportunidades existentes na sociedade e as organizações são criadas para aproveitar essas oportunidades.

2.3 Mudanças Institucionais

A análise do processo de institucionalização das regras aponta não só para o grau de solidez dessas regras como também para as vulnerabilidades a que estão expostas diante da aderência ou não dos indivíduos e das organizações ao arcabouço institucional. Dessa forma, uma situação de solidez institucional possibilita que as transações aconteçam de maneira fluída, limitadas pelas regras formais e informais, orientando, e muitas vezes, tornando as relações estáveis e rotineiras. Vale ressaltar ainda que a solidez ou a estabilidade institucional é fator primordial para o desenrolar de relações complexas (NORTH, 1993).

Quanto às mudanças institucionais, destaca-se, não são necessariamente absorvidas de

imediatos pelos atores e incorporadas ao ambiente, podendo haver resistências à aceitação das mesmas. Isso se dá principalmente em virtude da disparidade de interesses nas relações que se estabelecem entre os atores num dado ambiente ou processo decisório, os quais são afetados pelo dinamismo institucional. Tanto os atores quanto as organizações percebem e reagem aos indícios de mudanças de maneira diferente, conforme suas intenções e seus interesses. Os atores utilizam-se assim de seus conhecimentos tácitos para estimar a possibilidade de êxito na satisfação de seus interesses, arriscando os recursos disponíveis para alcançar seus objetivos (NORTH, 1993; CAMPBELL, 2007).

Na maior parte dos casos, as mudanças institucionais acontecem, sobretudo, em resposta a alterações no ambiente, modificando o que até então se tinha como normas ordenadoras. Uma visão mais geral sobre as mudanças institucionais pode ser encontrada na tipologia proposta por DiMaggio (1998) e Jepperson (1991), que consideram quatro modalidades principais de reconfiguração institucional (CARNEIRO, 2000).

A primeira delas refere-se à “formação de novas instituições” a partir da introdução de normas ordenadoras na sociedade que orientem as relações sociais que se estabelecem num contexto de desordem social. A segunda refere-se ao “desenvolvimento institucional”, a partir do aprimoramento de uma matriz institucional pré-existente. Em relação à terceira modalidade, tem-se o que os autores denominam de “desinstitucionalização”, traduzindo uma situação de desconstrução ou aniquilamento de normas que outrora ordenavam a sociedade, a qual configura-se como uma situação oposta à “formação de novas institucionalizações” (CARNEIRO, 2000). A quarta e última refere-se à “reinstitucionalização”, ou seja, a substituição do marco institucional corrente por um novo arcabouço institucional que se difere significativamente do pré-existente.

Cada uma das perspectivas analíticas do novo institucionalismo mantém uma visão particular sobre como se desenvolvem as mudanças institucionais. Começando pela perspectiva histórica, onde as mudanças são vistas como dependentes da trajetória percorrida (“*path dependent*”), considera-se que as capacidades do Estado e as políticas pré-estabelecidas são as principais estruturadoras das políticas posteriores (HALL E TAYLOR, 2003). Isso porque as instituições definidas acabam por orientar de forma determinante as preferências e modelos de comportamento que organizam a vida social, criando identidades sob as quais os indivíduos se envolvem profundamente.

Vários teóricos adeptos do neoinstitucionalismo histórico apontam a necessidade de distinguir, na trajetória histórica, os “períodos de continuidade” e as “situações críticas”; sendo nas “situações críticas” que as principais mudanças institucionais se reproduzem seguindo um

novo trajeto. Uma dificuldade dessa interpretação está em apontar as motivações das situações críticas, a que os teóricos usualmente atribuem às crises econômicas e aos conflitos militares (HALL E TAYLOR, 2003).

Para o novo institucionalismo sociológico, Hall e Taylor (2003) destacam que as mudanças institucionais ocorrem orientadas mais em função da busca por maior legitimidade social do que por maior eficiência, conforme pressupõe a perspectiva da escolha racional. Assim, sob o ponto de vista adotado pelos teóricos do neoinstitucionalismo sociológico, a lógica que determina as práticas institucionais a serem adotadas é informada pelas conveniências sociais e não por uma questão utilitarista.

Por conseguinte, a mudança institucional é concebida pela perspectiva sociológica como uma convergência entre os desenhos institucionais e os ambientes onde surgem e onde são replicadas. A adoção de modelos normativos e cognitivos por certos grupos e organizações em detrimento de outros se dá em razão da busca por maior concordância com os modelos socialmente aceitos e remete ao isomorfismo, para o qual DiMaggio e Powell (2005) indicam três mecanismos de indução.

O primeiro consiste no isomorfismo coercitivo, que deriva das influências políticas e de questões de legitimidade ou, mais precisamente, de pressões formais e informais exercidas por organizações poderosas, como o governo ou uma grande empresa, bem como por expectativas culturais da sociedade na qual as organizações se inserem. O segundo é representado pelo isomorfismo mimético, que deriva das respostas padronizadas às incertezas que as organizações adotam por meio da reprodução de práticas ou procedimentos de outras organizações vistas como prósperas e/ou mais legítimas no ambiente em que operam, tendo em vista garantir sua sobrevivência ou reprodução no tempo (POWELL E DIMAGGIO, 2005). Por fim, tem-se o isomorfismo associado à profissionalização, em que, por meio de quadros normativos os indivíduos modelam suas concepções e ações de forma a adequá-los aos objetivos reguladores estabelecidos. (POWELL E DIMAGGIO, 2005).

As mudanças institucionais podem ser intencionais ou não intencionais. Para a discussão proposta neste trabalho, sobre as mudanças no processo de licenciamento ambiental brasileiro inseridas na agenda pública no contexto atual, inicialmente importam mais os processos de mudanças intencionais onde existe um esforço deliberado para promover mudanças na estrutura institucional pré-existente. No entanto, oportuna ressaltar que, conforme colocado por Campbell (2007), a despeito das ações dos atores serem intencionais, as mudanças institucionais que se seguem a suas ações podem ser não intencionais à medida que se desdobram consequências involuntárias ou mesmo inesperadas.

Sob a perspectiva da escolha racional, North (1993) destaca que a mudança institucional se dá pela ação contínua dos atores com o objetivo de modificar as regras, a partir de cálculos estratégicos que buscam a maximização de seus interesses. Conforme Farejohn e Pasquino (2001), as decisões relativas as mudanças intencionais das instituições são tomadas de forma racional, em que o ato foi escolhido dentre as melhores possibilidades disponíveis para o agente, considerando suas crenças e desejos, de forma a maximizar suas preferências. Dito de outra forma, os autores ressaltam que a racionalidade da ação envolve uma condição de consistência que sustenta uma relação válida para todas as crenças – onde se incluem as normas informais – os desejos e ações do envolvidos.

Há que se considerar, no entanto, as mudanças descontínuas das normas formais que ocorrem abruptamente como fruto de revoluções, por exemplo. Nesse caso, North (1993) destaca o contrapeso exercido pelas normas informais que continuam a orientar o comportamento dos grupos e indivíduos, pois as mutações nas normas culturais ocorrem, via de regra, num ritmo mais lento. Esse desalinhamento entre as instituições formais e informais causam geralmente um desequilíbrio institucional que tende a ser corrigido no decorrer do tempo com acomodações entre as normas formais e informais.

Steinmo e Thelen (1992 apud CARNEIRO, 2000) apontam dois caminhos de redesenho institucional baseados na relação de causalidade entre preferências e interesses dos atores individuais e coletivos que levam às mudanças. A análise é fundamentada no porquê e como ocorrem.

O primeiro caminho está vinculado à competição dos atores em busca de mudanças institucionais ou à construção de novas regras. Nesse caso o conflito de interesses em relação às instituições se dá pelas vantagens que as instituições oferecem a interesses específicos, tendo em vista as oportunidades e constrangimentos que portam, beneficiando diretamente os atores por trás desses interesses. Sob essa ótica, as instituições podem ser criadas de forma deliberada por agentes que agem racionalmente em busca de resultados que os colocarão ou não em posições privilegiadas nas disputas futuras (CARNEIRO, 2000).

O segundo caminho relaciona-se com a relação entre as instituições e o ambiente, sendo as mudanças reflexos do ambiente e das interações sociais, abrangendo mudanças que traduzem esforços deliberados para o aprimoramento ou adequação institucional predominante, sempre perseguindo a eficiência dos resultados.

Sob a perspectiva da escolha racional, as interações entre os atores e grupos de atores são apoiadas nas negociações e conflitos mobilizando os recursos necessários do ambiente para garantir a concretização dos seus interesses. No entanto, quando observadas a partir de um

recorte temporal, as interações mostram que, muitas vezes, as alterações nas regras, mesmo que intencionais, ocorrem como forma de melhor se integrarem ao arcabouço institucional ou ao contexto político, econômico ou social pré-existente. As alterações nas regras, contudo nem sempre são garantias de eficiência, já que nem toda mudança de regra pode ser considerada positiva no sentido de, nem sempre, garantirem padrões de condutas que viabilizem os resultados pretendidos.

O equilíbrio institucional é tratado por North (1993) como uma situação em que, dada a força negociadora dos indivíduos ou organizações e o conjunto de operações contratuais que compõem um intercâmbio econômico, nenhum deles considera vantajoso dedicar recursos à reestruturação dos acordos. Segundo o autor, uma situação assim não demonstra satisfação de todos com as normas e contratos existentes, mas sim que os custos e benefícios relativos à alteração das regras do jogo entre as partes contratantes indicam que não é aconselhável fazê-lo. Importar destacar ainda, nesse contexto, que a manutenção das instituições no tempo é fruto de sua concepção enquanto “referência socialmente construída”, ou de seu “enraizamento no ambiente”, ou em outras palavras ao processo de institucionalização (CARNEIRO, 2000).

Por outro lado, a instabilidade que usualmente instiga o processo transformador, pode ser visto como fruto de um conflito amplo dos interesses que estabelece uma mudança institucional abrangente “podendo envolver o desaparecimento de instituições anteriormente existentes, a emergência de novas instituições e a transformação de outras, numa espécie de resposta à entropia social (CARNEIRO, 2000, p. 38)”.

Destacando a importância do conhecimento e das informações para as mudanças institucionais, North (1993) afirma que os níveis de conhecimento, destreza e aprendizagem que os membros de uma organização, seja ela política, econômica ou social possuem, refletirão nos resultados embutidos nas limitações institucionais. Quanto ao conhecimento, o autor os diferencia entre conhecimentos comunicáveis, que podem ser transmitidos de uma pessoa a outra; e conhecimentos tácitos, aqueles que se adquirem pela prática, sendo apenas parcialmente comunicáveis.

Algumas ponderações comparativas são feitas por Hall e Taylor (2003) quanto à maneira como cada perspectiva explica a origem e as modificações das instituições. Para os autores, os teóricos da escolha racional produziram as explicações mais “elegantes” quanto à origem das instituições, a partir das vantagens que propiciam aos atores, da qual dependem também a sua permanência.

No entanto, destacam que, a despeito dessa perspectiva analítica considerar a intencionalidade das ações, em alguns casos, não conseguem abranger toda a complexidade das

motivações dos atores, incorrendo ao risco de subestimar a assimetria das relações, onde alguns atores possuem maior poder de influência sobre as decisões que outros. Assim, os autores apontam que o alcance teórico da perspectiva racionalista é maior em análises onde o consenso entre os atores, envolvidos em interações estratégicas se guiam por um estatuto comum que moldam as negociações, como em assembleias legislativas e arenas internacionais.

A abordagem sociológica considera a escolha das novas instituições para além da eficiência, salientando a preocupação com a legitimidade social como foco desse processo, o que explica, em grande medida, as ocorrências de instituições políticas e sociais ineficientes. No entanto, essa linha de análise dá pouca atenção às divergências de interesses e o conflito de poder que permeiam as negociações das novas práticas institucionais (HALL E TAYLOR, 2003)

Por fim, sob a análise de Hall e Taylor (2003), o enfoque do neoinstitucionalismo histórico busca demonstrar como as instituições existentes refletem as relações de poder, conferindo a certos atores ou interesses, maior poder de influência em relação à criação das novas instituições (HALL e TAYLOR, 2003). Aqui, percebe-se uma aproximação da perspectiva histórica com a da escolha racional, destacando que, para os teóricos históricos, é admitida a influência do percurso, ou dos modelos institucionais pré-existentes, nas mudanças institucionais.

Já Campbell (2007), combinando “insights” importantes das três perspectivas neoinstitucionalistas, apresenta uma abordagem teórica que concilia as ideias mais importantes de cada perspectiva.

A respeito da teoria da escolha racional, considera como pertinente que os choques exógenos – mudanças de preços, custos de transação, crises econômicas, ameaças de guerra, etc – podem fornecer a faísca inicial para a mudança institucional, que é impulsionada por atores orientados estrategicamente a atingir objetivos institucionalmente constrangidos. Na mesma direção, também considera que qualquer episódio de mudança institucional envolve conflito, luta e negociação, conforme a distribuição de recursos entre os atores envolvidos.

Do institucionalismo histórico, a análise de Campbell (2007) reconhece que os gatilhos endógenos para a mudança institucional emergem de tensões, contradições e inconsistências dentro das próprias instituições. Nesse contexto, as mudanças institucionais tendem a ser evolutivas e dependentes da trajetória, em que as novas instituições necessitam se ajustarem ao contexto econômico, político e administrativo para permanecerem. O autor aponta ainda que o processo de mudança dependente de trajetória decorre das restrições institucionais impostas pelas regras pré-existentes e do processo criativo, onde os agentes baseiam-se em princípios e

práticas pré-determinadas em torno deles e exercem as combinações e recombinações que geram as novas instituições.

Por conseguinte, a respeito do institucionalismo sociológico, a análise do autor afirma que a mudança institucional ocorre quando atores tentam resolver problemas que geram incertezas, especialmente sobre a distribuição de recursos, onde a mudança muitas vezes envolve um processo de “*bricolage*” pelo qual os atores recombina princípios e práticas institucionais já disponíveis que existem em seus repertórios. Vale ressaltar, nesse contexto, o argumento do autor sobre a capacidade dos atores para inovar de forma evolutiva ou revolucionária depender da sua localização social, organizacional e institucional, o que determina o grau em que são expostos à difusão de novas ideias referentes à inovação. Sugere enfim, mais uma vez, o papel crucial da distribuição de recursos e poder na determinação do que os atores podem fazer e ressalta o entendimento das instituições como elementos cognitivos, normativos e regulatórios.

Ainda sob a análise de Campbell (2007), além do processo de recombinação, ou “*bricolage*”, há o processo de mudança onde, do rearranjo das instituições já existentes, novos elementos externos são adicionados ao repertório institucional, através da difusão para fora da configuração local. Nesse caso, as chances de que a mudança institucional seja mais revolucionária do que evolutiva é maior, segundo o autor, já que os atores institucionais ampliam seus repertórios para além dos pré-existentes, o que acaba por tornar as novas instituições menos semelhantes com as instituições do passado.

Menicucci (2003) salienta o fato de as instituições, regra geral, não serem construídas do nada, mas reconstruídas a partir de elementos anteriores. Da mesma forma, as mudanças institucionais nunca são completamente descontínuas, pois mesmo quando são frutos de mudanças deliberadas que alteram as regras formais, as regras informais se mantêm inseridas nos costumes e tradições que são mais resistentes às ações deliberadas. De maneira geral, são os constrangimentos informais das sociedades que limitam a possibilidade de ruptura institucional (NORTH, 1993 apud MENICUCCI, 2003).

Sob o ponto de vista da racionalização dos processos (POWELL, 1991 apud CARNEIRO, 2000), a mudança institucional é vista a partir de quatro lógicas principais que determinam a reconfiguração das instituições: “*the exercise of power*”, “*complex interdependencies*”, “*taken-for granted assumptions*” e “*path-dependent development process*”.

Na primeira, as mudanças assumem uma nítida configuração intencional, sendo frutos de iniciativas de atores poderosos o suficiente para impor suas decisões no campo em que

atuam. Destacam nesse contexto mudanças institucionais ancoradas em base legal e constitucional por referirem-se à vontade de quem controla o poder do Estado. Na segunda, destaca-se o fato de as instituições serem mescladas dentro de um dado ambiente. Assim, alterações num aspecto da estrutura institucional tendem a provocar ou mesmo exigir que se modifique outras dimensões da estrutura, combinando processo de intencionalidade e adaptação na reconfiguração institucional. Na terceira, de caráter essencialmente adaptativo, as mudanças são percebidas e tratadas como naturais dentro de um determinado campo de atividade, não dependendo de nenhum esforço de deliberação para serem introduzidas. Por fim, na quarta, as mudanças ocorrem numa trajetória de longo prazo, oriundas de desdobramentos não pretendidos de outras decisões, tomadas anteriormente por um ou mais agentes.

Carneiro (2000), a partir da análise de Powell (1991), chama atenção ainda para situações de processos de intensa transformação institucional, onde mudanças estruturais num determinado campo de atividade, determinadas por fatores externos ou internos, desencadeiam novas mudanças, que de forma dinâmica combinam elementos de natureza adaptativa e intencional. Assim, têm-se mobilizações no sentido de preservar ou restabelecer as regras e práticas favoráveis à manutenção da conjuntura, de um lado; de outro, novos atores que surgem em função de mudanças introduzidas anteriormente podem se mobilizar para influenciar o processo de mudanças para garantir seus interesses.

Por fim, importa ressaltar que a forma como a instituição é entendida tem implicações importantes em como se concebe a mudança institucional. Da mesma forma, o arcabouço institucional estabelecido num determinado ambiente proporciona os elementos, junto com a análise das ações dos atores e dos fatores endógenos e exógenos existentes, para compreensão do dinamismo institucional.

À medida que influenciam a distribuição de recursos e poder entre os atores, viabilizando ou não o alcance de seus interesses, as instituições se tornam, elas próprias, objeto de interesse. Dessa forma, podem ser criadas e transformadas de forma deliberada, beneficiando determinados atores que possuem maior poder de influência e mobilização de recursos, ao que Rothstein, (1992 apud CARNEIRO, 2000, p. 41) destaca que “a construção ou reconstrução institucional pode ser entendida como um equivalente sofisticado da seleção de políticas”.

3 A POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA: ABORDAGENS, REGULAÇÕES, ATORES E INSTRUMENTOS

Conforme enfatizado por Menicucci (2003), instituições nunca surgem do nada, sendo reajustadas gradualmente num processo de aprendizagem que depende da trajetória institucional percorrida. Essa trajetória caracteriza-se por um processo de reorganizações institucionais que ocorrem a partir de referências do próprio contexto ou ambiente na qual a instituição se insere ou exógenas ao mesmo.

O Estado, enquanto agente responsável pela formulação e implementação das políticas públicas, estabelece as regras que direcionam e dão sustentação ao comportamento dos atores num dado campo de atividade, exercendo sua autoridade na orientação da alocação dos recursos e na coordenação dos interesses envolvidos. Da mesma forma, as políticas públicas tanto influenciam no contexto institucional e cultural da sociedade quanto são por ele influenciadas. Nesse último caso, isto se dá desde a construção social de determinado problema, como discute Campbell (2002), indicando o papel das ideias em seu potencial de influenciar a modelagem de políticas públicas, a partir do processo de formação de agenda.

Partindo da perspectiva analítica do neoinstitucionalismo, considerando pressupostos das correntes econômica, histórica e sociológica, pode-se considerar que os fatores institucionais se cruzam com ideias, atores e interações na formação e reconfiguração das políticas. Nesse contexto, enfatiza-se que os atores tendem a adotar estruturas e práticas institucionais similares (ou isomórficas) ao longo da trajetória da política. No processo de evolução institucional, as instituições existentes ou pré-definidas são gradualmente reajustadas, a partir de referências do próprio ambiente ou “capturadas” do ambiente externo com base em práticas isomórficas. No entanto, destaca-se, invariavelmente refletem os valores e padrões morais dos atores responsáveis pelas mudanças. No âmbito das políticas ambientais, a institucionalidade definida e aplicada ao longo do tempo indica o modo como o meio ambiente e, sobretudo, como os recursos naturais são percebidos e incorporados na agenda governamental como objeto de políticas públicas e de seus instrumentos de regulação.

Assim, partindo do pressuposto de que a abordagem da política ambiental brasileira fornece os elementos analíticos para se compreender a atual agenda reformista no que concerne ao licenciamento, buscou-se, neste capítulo, traçar um panorama histórico, de natureza descritiva, de sua trajetória, colocando em destaque – como um marco - a promulgação da denominada Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), ocorrida em 1981.

Tendo em vista esse propósito, a análise parte das iniciativas políticas que deram forma

à institucionalidade que antecede a PNMA, abordando seus principais instrumentos e atores envolvidos. Segue-se a apresentação da concepção e conteúdo da PNMA, onde se inscreve a institucionalização do licenciamento ambiental, que é recepcionada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88). A abordagem é direcionada, na sequência, para o tratamento da temática ambiental na CF/88 - também como um marco - e as inovações institucionais subsequentes à sua promulgação. Ao final, são feitas considerações analíticas que procuram sistematizar, à luz do aporte teórico do neoinstitucionalismo, a inserção da temática ambiental na agenda pública e no tecido institucional brasileiro.

3.1 A emergência da questão ambiental no cenário político brasileiro

Grosso modo, os instrumentos legais referentes a questões ambientais são criados com o objetivo de disciplinar o uso ou exploração dos recursos naturais. Refletem assim, uma mudança da concepção social, que anteriormente os imaginavam como ilimitados, para a consciência de que se tratam de recursos escassos.

No âmbito internacional, a construção de uma agenda ambientalista de forma mais ampla tem antecedentes anteriores ao século XX, com as perspectivas preservacionistas e conservacionistas da natureza que remetem, em linhas gerais, à proteção da vida natural e à possibilidade de conservação aliada ao uso racional dos recursos naturais. Tal visão apresenta um contraponto à perspectiva de desenvolvimento a qualquer custo. No caso norte-americano, o modelo de parques amplamente difundido – inclusive no contexto brasileiro - modela-se nos anos 1950. (DIEGUES, 2001, p.22-25).⁴

A tematização mais ampliada e a visibilidade que a questão ambiental vem a adquirir no contexto global, por um lado, pode ser associada aos movimentos ambientalistas que se organizam nos anos 1960/70, construindo (ao lado dos movimentos pacifista e feminista) uma grande frente movimentalista que impulsiona ondas de juridificação em diversos países, com o estabelecimento dos respectivos direitos. Por outro lado, destaca-se o papel das Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que ocorreram em Estocolmo (1972), no Rio (1992) e em Joanesburgo (2002), tematizando a questão ambiental desde suas premissas, às políticas públicas e instrumentos, e implicando compromissos para os países signatários das Agendas.⁵

⁴ Ver em Diegues (2001) que traz a discussão aprofundada dessas correntes e de sua trajetória com perspectivas distintas, bem como das perspectivas contemporâneas que se constroem a partir dos anos 1960.

⁵ Ver no site da ONU os relatórios e agendas das Conferências mencionadas <<https://nacoesunidas.org/conferencias-de-meio-ambiente-e-desenvolvimento-sustentavel-miniguia-da-onu/>> Acesso em fevereiro de 2018.

A partir da década de 1970, a questão ambiental passa a ser tematizada de forma mais ampla, já sob a noção de “meio-ambiente” e de noções que se moldam no período como “desenvolvimento sustentável” e/ou “sustentabilidade”, que encampam diversos significados, não necessariamente consensuais. Para Rodrigues (1993), esta noção de início já remete à ideia de desenvolvimento como equilíbrio, apontando, de um lado, para as necessidades da população e, de outro, para o limite e capacidade de suporte do meio ambiente.

Borges et ali (2009) indicam que o surgimento dos instrumentos legais para a gestão dos recursos naturais em âmbito mundial se dá entre as décadas de 1930 e de 1970, a depender de cada país, especialmente de seu grau de desenvolvimento e da consciência política relativa ao meio ambiente. A regulação ambiental que vai sendo construída, com a criação de normativas aplicáveis ao uso dos recursos naturais, passa a exigir que as pessoas e as organizações cumpram certos deveres e obrigações, acarretando inclusive medidas de punição, torna-se uma ferramenta com vistas à preservação ou conservação do meio ambiente (BORGES, REZENDE E PEREIRA, 2009).

“Apesar de os acontecimentos parecerem seguir certa ordem cronológica, a gestão ambiental propriamente dita não obedece a tais fatos. Ela é marcada por avanços e retrocessos, porque sua implementação está diretamente vinculada às agendas dos governantes e de acordo com o grau de impactos causados pelos empreendimentos em determinados locais, isto é, nas áreas industriais, nas metrópoles ou em grandes monoculturas” (BORGES, REZENDE E PEREIRA, 2009).

No Brasil, os primeiros passos na direção da instituição de uma política ambiental federal ocorrem na década de 1930, com a instituição do Código das Águas, sob a gestão do Ministério das Minas e Energia, e do Código Florestal, sob a gestão do Ministério da Agricultura, ambos datados de 1934. A partir de então, as inovações institucionais refletiram especialmente a pressão de organismos internacionais e multilaterais como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), movimentos ambientalistas e Organizações não Governamentais (ONGs), além de acontecimentos internacionais ocorridos a partir da segunda metade do século. Nesse contexto, até mesmo a criação de muitos órgãos ambientais resultou-se das pressões externas e de uma agenda pautada em interesses e acordos internacionais (MOURA, 2016).

Para Monosowski (1989), a primeira fase de abordagem da temática ambiental no Brasil, que se estende até o início da década de 1970, é marcada pela “administração dos recursos naturais”. A base regulatória ambiental que surge nesse momento advém da adoção pelo Poder Público de uma série de códigos e regras setoriais para racionalizar o uso dos

recursos naturais na atividade produtiva, em especial na indústria, tendo em vista a intensificação da industrialização do país a partir da década de 1930. Esse período, marcado pelo desenvolvimento industrial voltado à exploração intensiva de recursos naturais, como mineração e exploração petrolífera, ainda refletia uma visão pouco integrada das questões ambientais e econômicas. Isso significa, conforme apontam Ferreira e Salles (2016) que, na prática, as potencialidades e restrições do meio ambiente não eram adequadamente consideradas nas decisões relacionadas à produção, especialmente quando se referiam ao longo prazo.

Moura (2016) destaca, ainda no referido período, a criação do parque Nacional do Itatiaia, em 1937, que inaugurou a política de criação de parques nacionais, com vários outros sendo propostos a partir daí, sob administração e fiscalização do Serviço Florestal Federal, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura. Ao lado disso, o autor ressalta a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em 1967, que, vinculado também ao Ministério da Agricultura, tinha como foco prioritário fazer cumprir o Código Florestal.

A criação de parques e outras unidades de conservação, iniciada em 1937 e intensificada nos anos seguintes, demonstra que a base regulatória ambiental brasileira nasce com um viés conservacionista. No entanto, para Ferreira e Salles (2016, p. 4), considerando o contexto desenvolvimentista da época, o que inicialmente pareceria uma contradição - a criação de áreas de preservação -, na verdade indica uma estratégia para acentuar a apropriação e uso do território fora dessas áreas, usadas “como justificativas para despreocupações ambientais relacionadas à apropriação de recursos naturais nas demais áreas”. A partir de Diegues (2001, p.16), cabe mencionar que o viés conservacionista se mantém e ganha impulso nas décadas de 1970-80, totalizando 58 áreas protegidas no âmbito federal na passagem de século.

A década de 1970 foi cenário de dois acontecimentos em escala mundial que influenciaram as políticas ambientais dos diversos países da comunidade internacional. O primeiro foi a publicação do relatório “Limites do Crescimento”, em 1972, pelo Clube de Roma⁶ e o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). No mesmo ano, ocorreu a já mencionada Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente), na Suécia.

O relatório intitulado “Limites do Crescimento” alertou para os limites da exploração

⁶ O chamado Clube de Roma constitui-se no final dos anos 1960 como um espaço de discussões relativas ao meio ambiente, reunindo representantes de governos democráticos da Europa e de empresas multinacionais, debatendo propostas de “crescimento zero” inclusive populacional. O referido relatório aponta para a perspectiva (então emergente) de desenvolvimento sustentável. Ver Rodrigues (1993).

dos recursos naturais e teve grande repercussão na Conferência de Estocolmo. O documento analisa as variáveis de crescimento econômico, explosão demográfica, poluição e esgotamento de recursos naturais, apresentando modelos relacionando tais variáveis com o objetivo de vislumbrar os limites do planeta e os desafios que poderiam desembocar em uma crise ambiental. Já a Conferência de Estocolmo, aponta para a perspectiva de desenvolvimento sustentável, fortaleceu as discussões em prol de um crescimento econômico aliado ao cuidado ambiental, encorajando ações governamentais ao redor do mundo e fazendo nascer princípios que representaram os primeiros compromissos ambientais entre as nações.

Na Conferência foi possível observar a dicotomia entre os acontecimentos externos e a postura política dos diferentes países. Enquanto os países desenvolvidos defendiam a contenção do consumo dos recursos naturais e, por consequência, a limitação do crescimento mundial, os países em desenvolvimento, dentre os quais o Brasil, defendiam que o crescimento econômico e populacional de tais países não deveria ser sacrificado. Na visão dos países em desenvolvimento, caberia aos países desenvolvidos pagar pelos esforços para evitar a poluição (MOURA, 2016; BORGES, REZENDE E PEREIRA, 2009).

O Brasil defendeu, na ocasião, o crescimento econômico a qualquer preço, visando superar o subdesenvolvimento. Borges, Rezende e Pereira (2009) apontam que, até então, o meio ambiente era percebido e tratado como um obstáculo ao crescimento econômico, que restringia o direito de desenvolvimento da população brasileira.

Nesse contexto, no entanto, é editado o Decreto Lei nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, que cria a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), o primeiro órgão a nível federal voltado à gestão da temática ambiental. Vinculada ao Ministério do Interior (Minter), a Sema foi uma iniciativa em grande medida influenciada pela Conferência de Estocolmo e dos compromissos dela advindos. Mais especificamente, foi uma resposta diplomática do governo brasileiro ao mal-estar gerado na opinião pública mundial a respeito de posicionamentos polêmicos de representantes brasileiros no evento, no qual, em virtude do contexto nacional⁷, deram declarações demonstrando completo desinteresse pelas questões ambientais oriundas do crescimento industrial (FERREIRA E SALES, 2016).

É a partir da criação da Sema que se inicia uma nova abordagem no âmbito da política ambiental brasileira (Monosowski, 1989), focada especialmente no “controle da poluição”, sob a influência das ideias da Conferência de Estocolmo. Apesar de possuir um caráter mais orientativo e acessório do que propriamente de executor de políticas públicas, a criação da Sema

⁷ O Brasil passava pelo chamado “Milagre Brasileiro”.

abriu espaço para iniciativas inovadoras no campo ambiental. Conforme apontam Ferreira e Salles (2016), nesse momento é possível identificar, a partir do Art. 1º do Decreto Lei n. 73.030/73 que instituiu o órgão, uma tentativa de inserção da variável ambiental no planejamento estratégico brasileiro, ao considerar a atuação do Minter em articulação com o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral no exame das principais implicações ambientais da estratégia de desenvolvimento nacional (FERREIRA E SALLES, 2016; BRASIL, 1973).

No entanto, cabem duas críticas que demonstram que, na prática, pouca coisa mudou com a criação da Sema. A primeira é que persistiu no período, a despeito da criação do órgão, um ritmo acelerado de degradação ambiental, em virtude da estratégia de crescimento econômico acelerado, mantendo-se as questões ambientais como consequências não pretendidas – as denominadas externalidades da análise econômica neoclássica - em relação às políticas setoriais (FERREIRA E SALLES, 2016). A segunda que, vale ressaltar, refere-se ao fato de a política de controle de poluição industrial então implementada, atuar sobre alguns efeitos do modelo de desenvolvimento adotado mas não questionar esse modelo, especialmente no que se refere aos fatores locais dos empreendimentos e às tecnologias empregadas.

Uma nova abordagem estratégica para a política ambiental brasileira, designada por Monoswiski (1989) como “planejamento territorial”, ganha forma em 1974, a partir do escopo do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), então editado, que considerava a delimitação territorial para áreas destinadas a atividades poluentes, com base em critérios ecológicos, especialmente nas regiões metropolitanas. Ferreira e Salles (2016) destacam, no entanto, que apesar de iniciativas setoriais isoladas, a estratégia não atingiu efetivamente as políticas, planos e programas governamentais do período militar, não passando os grandes projetos de investimento propostos no II PND por avaliações que considerassem a variável ambiental, refletindo o fato de o licenciamento ambiental ainda não ter sido formalmente instituído. Além disso, os autores destacam que, apesar de Monosowski (1989) ter tratado o planejamento territorial como uma abordagem específica da política ambiental, tal planejamento nunca foi abordado efetivamente na gestão ambiental em âmbito nacional.

Em 1979, a lei nº 6.766 veio dispor sobre o Parcelamento do Solo Urbano, orientando a organização do espaço urbano no que tange à habitação e à preservação ecológica de áreas naturais. Mais tarde, em 1999, essa legislação foi alterada pela lei nº 9.785, passando a vigorar com modificações, mas nada que concerne especificamente à preservação ecológica, mantendo-se a proibição estabelecida na lei original de loteamento e construção em áreas de preservação ecológica.

Por fim, cabe ressaltar que na década de 1970, em âmbito mundial, e também no Brasil, os olhares se voltaram mais incisivamente para as questões ambientais, tendo sido realizados eventos e acordos⁸ em torno da temática ou em temas convergentes, embasando uma mudança coletiva na forma de pensar e agir sobre o meio ambiente.

A década de 1980 reservou grande progresso em relação ao resguardo dos recursos naturais no país, com normas aprovadas que tratam especialmente do controle da poluição e da degradação ambiental, fortalecendo ainda os mecanismos de participação na gestão pública ambiental. O principal marco nesse sentido foi a instituição da Lei 6.938/81 que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), tendo como objetivos a recuperação, preservação e melhoria da qualidade ambiental no país; assegurando condições propícias ao desenvolvimento socioeconômico, à segurança nacional e à proteção da dignidade humana (PADULA E SILVA, 2005).

3.2 A nova institucionalidade introduzida pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)

A PNMA dá início, no Brasil, a uma nova fase na gestão do meio ambiente que, de forma holística, passa a ser gerido a partir de uma perspectiva de integração dos recursos naturais e a constituir-se em um bem jurídico (MONOSOWSKI, 1989; MEIRELLES E SALLES, 2016). A própria definição de meio ambiente trazida pela PNMA que o coloca como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981), contém a ideia central de interdependência que simboliza o avanço da legislação ambiental no país (BENJAMIN, 1999; BIRNFELD, 1998; apud SANTIAGO, 2013). Antes disso, em 1980, a Lei nº 6.803/80 normatiza o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. E, em 1981, além do estabelecimento da PNMA, vale destacar a lei nº 6.902/81, que cria áreas de proteção ambiental e as estações ecológicas.

A PNMA estabelece os princípios, as diretrizes, os instrumentos e atribuições para os entes da federação atuarem na política ambiental nacional, tendo sido considerada inovadora, tanto por tratar de um assunto pouco discutido à época quanto pelo caráter descentralizador na aplicação de seus instrumentos (MOURA, 2016). Cabe destacar ainda que a PNMA incorpora

⁸ Acordo de Copenhague (1971); a Convenção de Ramsar (1971); Convenção de Londres (1972); Conferência de Estocolmo (1972); Publicação da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados (1974); Convenção de Berna (1979).

regras estabelecidas pela Declaração de Estocolmo, resultante da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo, em 1972 (MEDEIROS, 2004), corroborando a influência de regras internacionais na institucionalidade ambiental em construção no Brasil.

A PNMA busca, formalmente, assimilar a proteção dos recursos naturais com o desenvolvimento econômico, mantendo a qualidade de vida das pessoas e a garantia de sustentabilidade, a partir de uma perspectiva de uso racional dos recursos naturais. Conforme posto no artigo 4º da Lei 6.938/81, a referida política visa “a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (BRASIL, 1981). O Quadro 1 lista os principais objetivos a serem perseguidos pela nova política ambiental.

QUADRO 1 - Objetivos a serem atendidos pela Política Nacional de Meio Ambiente a partir da Lei 6.938/81.

A ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público a ser preservado e protegido com vista aos fins coletivos.
A racionalização do uso do solo, do subsolo, do ar e da água.
O planejamento e fiscalização do uso e exploração dos recursos naturais.
A proteção dos ecossistemas naturais.
O controle e o zoneamento das atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras conforme características naturais do território nacional.
O incentivo a estudos e pesquisas que subsidiem a proteção e utilização racional dos recursos naturais.
O acompanhamento da qualidade ambiental.
A recuperação de áreas degradadas e a proteção a áreas ameaçadas de degradação.
A educação ambiental objetivando capacitar a comunidade à participação ativa na defesa do meio ambiente, fomentando uma consciência pública sobre a necessidade de preservar a qualidade ambiental.
A compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e do equilíbrio ecológico.
A definição de áreas prioritárias de ação governamental em prol da qualidade ambiental e ao equilíbrio ecológico.
O estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas que disciplinam o uso e manejo dos recursos naturais.

O desenvolvimento e difusão de tecnologias orientadas ao aproveitamento racional dos recursos naturais.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Padula e Silva (2005) e Brasil (1981).

A institucionalização da PNMA estruturou-se a partir de um arcabouço jurídico e de um aparato organizacional responsável por sua implementação, configurando-se no Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Estabelecendo um conjunto articulado de órgãos, entidades e regras práticas, o Sisnama representa, de forma descentralizada, a gestão ambiental no país, sendo responsáveis direta e indiretamente pela aplicação dos instrumentos definidos pela política ambiental, conforme a sistematização feita no Quadro 2.

QUADRO 2 - Estrutura Político-Administrativa do Sisnama.

Nível Político-Administrativo:	Funções:
Órgão Superior – Conselho de Governo.	Função de assessorar o Presidente da República na formulação da PNMA e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e recursos naturais.
Órgão Consultivo e Deliberativo – CONAMA.	Engloba todos os setores do governo federal, estaduais, municipais e da sociedade com a finalidade de assessorar o Conselho de Governo, propondo diretrizes e políticas governamentais para o Meio Ambiente.
Órgão Central – Ministério do Meio Ambiente.	Formular, planejar, coordenar e supervisionar a Política Nacional de Meio Ambiente.
Órgão Executor – IBAMA.	Executar e fazer executar as políticas e diretrizes governamentais definidas para o meio ambiente.
Órgãos Seccionais.	São órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, cujas atividades estejam associadas à proteção da qualidade ambiental ou responsáveis pela execução de programas e projetos ou controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental.
Órgãos Locais.	Órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades ambientais em suas respectivas jurisdições.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Brasil, 2008.

Ao estabelecer um conjunto de regras para a utilização e apropriação dos recursos naturais para as atividades produtivas, a PNMA inova prevendo uma série de instrumentos para a gestão ambiental. De maneira geral, podem ser elencados quatro tipos principais de instrumentos de políticas ambientais: regulatórios ou de comando e controle, econômicos, voluntários e de cooperação, e informacionais, embora sejam comuns instrumentos híbridos com características de mais de um tipo (MOURA 2016 a).

Os instrumentos regulatórios ou de comando e controle buscam direcionar as ações da

sociedade, especialmente dos agentes econômicos, a partir de regras previamente estabelecidas, baseadas em restrições legais, regulamentações e normatizações que obrigam a uma ação definida em relação ao meio ambiente. São instrumentos coercitivos que geralmente estabelecem punições ou sanções para as condutas em desacordo com as regras definidas, levando à necessidade de um aparato fiscalizatório para seu cumprimento. Os principais tipos de instrumentos reguladores utilizados mundialmente são os padrões, as licenças e o zoneamento.

Os instrumentos econômicos, também conhecidos como de mercado, direcionam e incentivam comportamentos favoráveis ao meio ambiente, a partir de custos ou benefícios associados às ações. Baseiam-se nos princípios poluidor-pagador, usuário-pagador, ou protetor-recebedor, traduzidos em taxas ambientais, criação de mercados, sistemas de depósitos e reembolso e subsídios.

Os voluntários e de cooperação entre os entes envolvidos compreendem contratos negociados, autorregulação voluntária e modalidades variadas de cooperação interinstitucional. Geralmente são utilizados a partir de um conjunto diversos de medidas que abrange, além dos já citados instrumentos de regulação e econômicos, os de informação.

Por fim, os instrumentos de informação baseiam-se na produção e divulgação de dados sobre qualidade e gestão ambiental, além de ações de *marketing*, buscando orientar e influenciar os agentes públicos e privados a atuarem de forma benéfica ao meio ambiente.

Elencados no Art. 9º da Lei n. 6.938/81 e esclarecidos por resoluções do Conama, cuja discussão mais detida será retomada no próximo capítulo, os instrumentos da PNMA são os mecanismos utilizados pela Administração Pública para fazer cumprir o proposto pela política nacional, constituindo-se, conforme aponta Milaré (2009 apud SANTIAGO, 2013), em elementos estratégicos para a operacionalização e o sucesso da mesma. Nos termos do citado Art. 9º, são instrumentos da PNMA:

- I – o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;
- II – o zoneamento ambiental;
- III – a avaliação de impactos ambientais;
- IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V – os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;
- VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;
- VII – o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;
- VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa

Ambiental;

IX – as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.

X – a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA;

XI – a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais.

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (BRASIL, 1981)”.

Dentre os instrumentos citados na PNMA, destacam-se o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras do meio ambiente, que serão regulamentadas, para fins de aplicação, ao longo dos anos subsequentes.

O estabelecimento de padrões de qualidade ambiental envolve a gestão dos componentes ambientais, a saber: qualidade do ar, das águas e dos padrões de ruído. De maneira geral, as normas relativas à questão demonstram uma preocupação com a manutenção da qualidade do meio ambiente e da vida da sociedade a partir do uso racional dos recursos naturais e do controle de substâncias que prejudicam a saúde dos seres humanos.

Os padrões de qualidade ambiental são referências técnicas e legais estabelecidas para manter a qualidade de água, do ar, do solo e dos ruídos sonoros. Derivados de critérios científicos de acordo com o uso e ocupação do território definidas pelo zoneamento, seus limites indicam “os valores máximos de matéria ou energia capazes de assegurar a sustentabilidade de cada uso pré-definido do território” (SANTIAGO et al, p. 473, 2014). São classificados em dois tipos: os padrões de qualidade do meio ambiente, que indicam as condições de normalidade dos recursos naturais e os limites máximos admissíveis de poluentes no meio ambiente; e os padrões de emissão, que estabelecem os valores máximos para o lançamento de poluentes no meio ambiente, conforme classificação territorial (MOURA, 2016 a).

A regulação dos padrões de qualidade ambiental a nível federal é responsabilidade do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), sendo instituídos a partir da classificação de uso do território, o qual determina que, para cada classe de uso do território pré-definida, há um padrão de qualidade ambiental a ser obedecido. Santiago et al (2014) destacam que, de maneira geral, os padrões brasileiros de qualidade ambiental estão mais preocupados em assegurar as necessidades do homem do que especificamente a proteção de ecossistemas ou outras formas de vida, que não a humana. Além disso, os autores ponderam que a gestão dos

recursos naturais no país não é vinculada devidamente aos padrões e nem estes são devidamente controlados pelos órgãos de fiscalização. Apesar de terem trazidos importantes avanços na redução da poluição ambiental, especialmente por estabelecer limites para emissão de poluentes por fonte poluidora, os padrões não são eficientes na prática, mantendo-se de forma proeminente apenas no campo normativo (SANTIAGO et al, 2014).

O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), também conhecido como Zoneamento Ambiental, é um instrumento de organização do território que estabelece medidas e padrões de proteção ambiental a partir da delimitação de zonas ambientais e atribuições dos usos e atividades compatíveis com elas. Tais medidas e padrões são definidos segundo as restrições e potencialidades naturais de cada zona territorial, de modo a não comprometer a qualidade ambiental e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a sadia qualidade de vida da população.

Citado no artigo II do Art. 9º da Lei Federal que estabelece a PNMA e, mais à frente, no Art. 4º do Estatuto das Cidades⁹, o ZEE foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/02, que o define como instrumento de planejamento e ordenamento territorial, com o objetivo de “organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais do ecossistema (BRASIL, 2002, art. 3º)”.

O referido decreto estabelece ainda que o ZEE deverá ser considerado na distribuição espacial das atividades econômicas, levando-se em consideração as limitações e fragilidades dos ecossistemas e estabelecendo as restrições e alternativas de exploração do território, e quando for o caso, a realocação das atividades incompatíveis com as diretrizes pré-definidas (BRASIL, 2002).

De maneira geral, o ZEE deve ser estabelecido a partir de uma análise detalhada e integrada da região definida, considerando as particularidades e capacidades do meio ambiente local frente aos impactos decorrentes da ação humana. Conforme aponta Mercadante (2013 apud MOURA, 2016A), o ZEE tem dois objetivos principais, inter-relacionados, a saber: assegurar a conservação dos recursos naturais e dos serviços ecossistêmicos essenciais para o desenvolvimento socioeconômico; e promover o uso mais racional e eficiente dos recursos naturais disponíveis.

⁹ A lei federal de n.º 10.257 de 2001, chamada de Estatuto da Cidade, foi criada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade.

O ZEE é competência compartilhada entre a União, os Estados e os Municípios, cabendo à União a elaboração do ZEE nacional e regional; aos Estados, o ZEE estadual, e aos municípios, a elaboração do plano diretor em consonância com os ZEE's existentes nas demais esferas (BRASIL, 2002). Em suma, os zoneamentos em todos os âmbitos são baseados em um conjunto de informações técnicas; no entanto, a decisão de como fazê-los sempre parte de uma decisão política, já que as informações técnicas indicam apenas limitações e possibilidades, cabendo à sociedade escolher entre as alternativas disponíveis (MERCADANTE, 2013 apud MOURA, 2016A).

Por tratar-se de um instrumento dinâmico, baseado em diagnósticos que necessitam de revisão periódica, a utilização sistemática do ZEE por causa das reconsiderações necessárias acaba se tornando onerosa. Além disso, apesar da previsão legal de vinculação do ZEE nos planos, programas, projetos e atividades dos agentes públicos e privados, na prática esta obrigatoriedade não sendo sendo cumprida, em grande medida devido à complexidade de sua execução, que demanda permanentemente a mediação do poder público na negociação de conflitos de interesses entre os agentes, políticos e econômicos envolvidos (LEITE, 2001 apud MOURA, 2016).

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) surge nos Estados Unidos com a *National Environmental Policy Act* (NEPA), em 1970, que a introduz como um dos principais instrumentos da política ambiental norte americana, difundindo-se mundialmente nos anos seguintes (CARNEIRO, 2015). A AIA representou uma resposta às críticas da opinião pública ao modelo de crescimento econômico adotado até a década de 1960, trazendo, como grande inovação, as considerações do contexto social e ambiental na avaliação dos projetos (PRADO FILHO, 2001).

A partir da instituição da NEPA norte americana, a AIA difundiu-se rapidamente por diversos países como instrumento de gestão ambiental, adaptado e reformulado de acordo com a estrutura institucional e organizacional de cada país (CARNEIRO, 2015). Nos países desenvolvidos, a adoção do instrumento se deu em resposta a pressões sociais e ao avanço da conscientização ambiental. Já nos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, a admissão da AIA se deu por ser exigência das principais agências de fomento e desenvolvimento mundial da época, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), entre outros, que passam a exigir a AIA de atividades e empreendimentos com potencial impacto poluidor como condição para aprovar empréstimos e financiamentos. Isso tudo se dá no contexto da pré Conferência de Estocolmo, em meio a reuniões diplomáticas e técnicas promovidas pelos países na organização da conferência (CARNEIRO, 2014, PRADO FILHO,

2011).

Na década de 1970, mesmo antes de o Brasil institucionalizar formalmente a AIA como pré-requisito para a instalação de atividades e empreendimentos com potencial de poluição e degradação ambiental, o setor elétrico se destacou em sua aplicação quando da implantação de grandes projetos de engenharia. Seguindo as normas e exigências de agências internacionais, os estudos ambientais inicialmente tinham apenas um caráter formal diante da exigência dos mesmos para obtenção de financiamento, não sendo exigidos pelos órgãos ambientais brasileiros, nem tampouco passando pelo crivo deles (PRADO FILHO, 2001).¹⁰

No Brasil, a normatização da AIA remonta a meados da mesma década, com a edição do Decreto-Lei 1.413/75 que dispõe sobre o controle da poluição das atividades industriais. Cinco anos depois, a Lei Federal nº 6.803/80 dispõe sobre o zoneamento ambiental para segmentos críticos em relação ao potencial poluidor, e pela primeira vez, se estabelece no âmbito da legislação federal, a realização de estudos prévios de impacto ambiental (CUSTÓDIO, 1991; BARBIERI, 1995, CARNEIRO, 2015).¹¹

A instrumentalização formal da AIA, em âmbito federal, se dá definitivamente com a instituição da PNMA. Milaré (2004) destaca o papel fundamental da mobilização social em torno da temática ambientalista no país para que a AIA ganhasse maior importância e amplitude. A partir da PNMA, a AIA é instituída como instrumento da gestão ambiental, necessária para projetos públicos e privados em todo o território nacional.

A partir do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a já citada Lei nº 6.938/81, Moreira (2003) define a AIA como um conjunto de procedimentos capaz de assegurar o exame sistemático dos impactos ambientais dos projetos, programas, planos e políticas e de suas alternativas, além da apresentação adequada de seus resultados aos públicos interessados e aos tomadores de decisão. Já Sánchez (1995 apud PRADO FILHO, 2001) define a AIA como um instrumento e ao mesmo tempo um processo, que corresponde a uma atividade de caráter técnico-científico por meio do qual se busca identificar, prever e interpretar as consequências de um projeto ou ação humana sobre o meio ambiente, comunicando as conclusões à sociedade e às autoridades responsáveis pela tomada de decisão.

Com a regulamentação da PNMA a partir do Decreto nº 88.351/83, a AIA tornou-se

¹⁰ A primeira AIA no Brasil foi realizado para a construção e operação da hidrelétrica de Sobradinho, em 1972, antes mesmo da institucionalização do instrumento no país; o que aconteceu nos anos posteriores. Prado Filho (2001) ressalta que, inicialmente, o país posicionou-se contrário à sua adoção, argumentando que se tratava de estudos dispendiosos e na maioria das vezes desnecessários.

¹¹ Anteriormente, estados como Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia já adotavam pioneiramente A AIA como instrumento de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras (PRADO FILHO, 2001).

parte integrante do licenciamento das atividades e empreendimentos com potencial risco degradador ao meio ambiente, estabelecendo-se, então, as condições para realização da AIA e seus elementos: o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

Enquanto instrumentos de gestão ambiental complementares, o EIA/Rima são responsáveis por fornecer os subsídios para o planejamento e a gestão ambiental dos empreendimentos e atividades, possibilitando a consideração dos impactos ambientais e a mitigação dos danos potenciais. O EIA propõe um exame minucioso dos impactos ambientais de determinado empreendimento ou atividade, considerando inclusive alternativas de execução e localização da ação proposta; já o Rima refere-se ao relatório dos resultados desse estudo de forma clara e compreensível para a sociedade.

Em 1986 o CONAMA, por meio da Resolução nº 001/86 estabelece os critérios básicos e as diretrizes gerais, além das definições e responsabilidades, para a utilização do AIA no Brasil, a partir do EIA/Rima como instrumentos complementares componentes do AIA. Nesse contexto, cabe destacar que, anteriormente à resolução do Conama 001/86, os estudos de viabilidade dos projetos e empreendimentos consideravam avaliações técnicas e econômicas, representando a referida resolução um grande avanço quanto a análise ambiental dos projetos de investimento no Brasil (PRADO FILHO, 2001).

Posteriormente, a CF/88 insere um parágrafo que estabelece, como princípio institucional, a preservação ambiental como dever do poder público e da sociedade civil, e define a obrigatoriedade do Estudo Prévio de Impacto Ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente degradante ao meio ambiente. A inserção dessa regra como cláusula constitucional legitima a obrigatoriedade da avaliação técnica previamente a qualquer intervenção antrópica que apresente riscos ambientais em território brasileiro, elevando a AIA no Brasil a um novo e mais alto patamar.

No Brasil, a AIA é vinculada diretamente ao processo de licenciamento ambiental, tendo sua aplicação exigida para a implantação ou ampliação de empreendimentos de maior impacto poluidor ou degradador do meio ambiente de acordo com os critérios estabelecidos pelas normas e pelo órgão licenciador (MOURA, 2016 a). Nesse sentido, cabe ressaltar o caráter prévio da AIA, que deve ser utilizada enquanto as ações estão sendo propostas, orientando a tomada de decisão de forma preventiva, e não posteriormente, enquanto ação corretiva. No entanto, Prado Filho (2001), a partir do entendimento de Sánchez (1987, 1993, 1995, 1998) e Jesué (1997), ressalta que o processo da AIA no Brasil não termina com a aprovação do EIA/Rima, que deve ser visto apenas como uma de suas etapas, para a obtenção da licença

ambiental. A AIA deve servir como instrumento de gestão ambiental durante toda a vida do empreendimento, desde a fase inicial de planejamento até a desativação, devendo ser entendida como instrumento de gerenciamento.

Se conduzida adequadamente, empregando os procedimentos da forma e em tempos corretos, a AIA permite melhores decisões e projetos mais adequados com o uso racional e sustentável dos recursos naturais. No entanto, alguns desafios podem ser apontados para o uso eficiente da AIA no Brasil, como a sua utilização como mera formalidade burocrática e não como subsídio para tomada de decisão e a falta de qualidade dos estudos que, por serem vistos muitas vezes como mera burocracia, não são realizados de forma tecnicamente responsável e responsiva aos danos ambientais possíveis (SÁNCHEZ, 1997 apud PRADO FILHO, 2001; HOFMANN, 2015)

O licenciamento ambiental possui caráter preventivo e corretivo, tendo como principal objetivo assegurar que as atividades econômicas possuam conformidade ambiental. No processo de licenciamento ambiental, o órgão competente pelo procedimento, após análise da AIA, autoriza ou não a instalação, ampliação, ou operação de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos naturais e sua compatibilização com as várias dimensões do ambiente em que se inserem. Vale dizer, por meio do licenciamento, a administração pública exerce o controle sobre as atividades antrópicas que interferem significativamente no meio ambiente.

Dentre os instrumentos previstos na PNMA, o licenciamento foi adotado como a principal ferramenta de gestão ambiental. Tanto é que outros instrumentos previstos na política nacional como padrões de qualidade e a AIA foram incorporados ao processo licenciatório das atividades potencialmente degradadoras do meio ambiente (FERREIRA E SALLES, 2016). Partindo do pressuposto do licenciamento enquanto um dos principais instrumentos de gestão ambiental no país, e considerando-o como principal objeto de análise deste trabalho, sua discussão será feita, de forma mais detida, no próximo capítulo.

Depois de editada a PNMA, o Decreto nº 91.145, de 1985, cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispondo sobre sua estrutura, que passa a ser integrada pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), o Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU), o CONAMA, a Sema e Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS) (Art. 2º, Decreto 91.145/58).

O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente foi o primeiro órgão de hierarquia superior voltado para a gestão da política ambiental no Brasil, apesar de suas atribuições ainda estarem muito ligadas ao saneamento básico e ao desenvolvimento urbano. Cabiam ao Ministério as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento

urbano e a de meio ambiente (FARIA, 2006).

Ainda em 1985, a Lei nº 7.347 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (BRASIL, 1985). A ação civil pública, enquanto instrumento de proteção ambiental, é o mecanismo processual adequado para reprimir danos ao meio ambiente e proteger os interesses difusos da sociedade. Representa ainda uma maior preocupação da sociedade com a preservação dos recursos naturais, ampliando a atuação do poder público na defesa do meio ambiente a partir de uma atuação mais efetiva do Ministério Público.¹²

3.3 O meio ambiente na Constituição Federal de 1988 (CF/88) e as inovações institucionais subsequentes

No contexto de redemocratização do país, destacam-se processos de mobilização e de constituição de novos atores coletivos e frentes movimentalistas com pautas de democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, de descentralização e de inclusão mediante a ampliação de direitos sociais. Nesse cenário, apresentam-se em cena movimentos ambientalistas e Organizações Não Governamentais (ONGs) atuantes na área, que retomam a questão ambiental irrigando a CF/88 (BRASIL E CARNEIRO, 2011).

Destaca-se que, em 1987, a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) possibilitou a participação, mediante a possibilidade de encaminhamento de propostas por meio das chamadas “emendas populares”, amplamente utilizada pelas frentes movimentalistas. Seja por meio de tal recurso ou das próprias mobilizações que tematizavam questões relacionadas às políticas públicas, a CF/88 incorporou propostas societárias que se traduzem por inovações institucionais democráticas (DAGNINO, 2002). De forma geral, podem-se destacar avanços no texto constitucional em alguns eixos, quais sejam: a descentralização e ampliação da autonomia local; a democratização do Estado e de suas relações com a sociedade, especialmente por meio da previsão da participação em políticas públicas; a ampliação dos direitos sociais; dentre outros aspectos. Em tal contexto inscreve-se o tratamento dado ao meio ambiente e à política ambiental.

As discussões ambientais inseridas na pauta da ANC constituem um marco histórico da

¹² O Ministério Público da União e dos Estados tem como função institucional zelar pela aplicação da lei, sendo titular da ação civil pública. A instituição da lei nº 7.347/85 que trata da tutela dos interesses difusos e disciplina conferiu ao Ministério Público e à sociedade legitimidade para promover a ação civil pública contra os responsáveis por danos causados ao meio ambiente, transformando o ente em um dos agentes fiscalizadores do cumprimento da política ambiental no Brasil (HOFMANN, 2015).

passagem do entendimento das questões ambientais como medidas básicas de proteção à fauna e à flora para uma concepção do meio ambiente a ser discutida no cerne do modelo de desenvolvimento econômico, além da consideração do direito ao meio ambiente saudável como um direito humano fundamental, como já mencionado.

Silva (2008) destaca que o movimento ambientalista brasileiro não estava articulado nacionalmente quando ocorreu todo o processo mobilizatório pela convocação da ANC e, a despeito de vários candidatos ambientalistas terem tentado uma cadeira na ANC, Fábio Feldmann foi o único eleito, pelo PMDB. Os ambientalistas brasileiros uniram-se em torno dele, apresentando o conjunto de propostas que deram origem ao capítulo do Meio Ambiente.

Nesse contexto, é válido ressaltar que a aceitação dos ambientalistas pelos outros segmentos ideológicos não foi, no entanto, fácil. Várias críticas e manifestações de descrença foram feitas à apresentação de um vocabulário que incluía a dimensão ambiental nas discussões. Além disso, os ambientalistas eram acusados de sustentar ideologias exageradas em relação ao meio ambiente, o que desviava a população dos “problemas reais” (SILVA, 2008, p. 6) do país.

A disputa política no âmbito da ANC girou especialmente em torno de dois grupos principais. De um lado, os defensores da temática ambiental, representados pela Frente Parlamentar Verde e pela Frente Nacional de Ação Ecológica, conquistaram o apoio da sociedade, ao adotarem uma estratégia de maior aproximação via audiências públicas e visitas a locais do país afetados por graves problemas ambientais. Dentro do plenário, conquistou ainda adesões e solidariedade de políticos que nunca antes tinham tido esse tipo de preocupação (SILVA, 2008). De outro, a forte oposição vinda de políticos de bancadas conservadoras, nomeados “Centrão”, além da atuação de lobbies econômicos com vistas a retirar os ambientalistas das discussões. O principal argumento político contra a inserção da temática ambiental no texto constitucional colocava as ideias apresentadas pelos ambientalistas como um entrave ao desenvolvimento econômico, se adotadas (SILVA, 2008).

A CF/88 foi a primeira a dedicar atenção especial à temática ambiental, tendo um caráter inovador ao considerar, como mencionado, o meio ambiente como bem público a ser protegido pelo poder público e pela sociedade, como um direito de cidadania. Anteriormente, essa temática havia sido tratada de maneira secundária em todas as Constituições promulgadas no país. O Quadro 3 permite vislumbrar mais claramente a importância da CF/88 na abordagem do tema, o que vai se refletir em todas normas legais e infralegais estabelecidas a partir de então.

QUADRO 3 - Abordagem ambiental segundo as Constituições Brasileiras:

Constituição	Abordagem
Constituição de 1824	Trazia apenas um dispositivo, proibindo indústrias contrárias à saúde do cidadão.
Constituição de 1891	Abordou a competência da União para legislar a respeito de minas e terra, protegendo interesses econômicos e institucionalizando a exploração do solo.
Constituição de 1934	Trouxe dispositivo de proteção à belezas naturais, patrimônio histórico, artísticos e culturais; além da competência da União em matérias de riquezas naturais.
Constituição de 1937	Trouxe dispositivos atribuindo à União competência para legislar novamente sobre os recursos naturais e rebanhos.
Constituição de 1946	Mantém a defesa do patrimônio histórico, cultural e paisagístico e competência legislativa à União sobre recursos naturais e saúde.
Constituição de 1967	Mantém dispositivos semelhantes aos estabelecidos na Constituição anterior (1946).
Constituição de 1988	Trata a questão ambiental como direito fundamental do ser humano, atribui o dever de preservação ao Estado e a toda a coletividade e traz mecanismos efetivos para sua proteção e controle.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Silva (2008).

O capítulo constitucional dedicado ao meio ambiente contempla de forma ampla a dimensão ambiental, considerando como direito fundamental o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Além disso, cria dispositivos para efetivar esse disposto, endereçando não só ao poder público, mas à sociedade, principal beneficiada, o dever da proteção ambiental. O novo texto constitucional traz avanços significativos na abordagem política da questão, ao declarar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito cidadão.

“Art. 225. Todos têm 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” (BRASIL, 1988, ART. 225).

Além do capítulo voltado especificamente ao meio ambiente, a CF/88 apresentou outras referências ao tema, como no Art. 170, que cita a obrigatoriedade de observar a defesa do meio ambiente, dentre outros princípios, na ordem econômica nacional.

A introdução de um capítulo inteiro dedicado à temática ambiental na CF/1988 ocorre num momento de intensos debates, a nível internacional, sobre o meio ambiente, num contexto pós publicação do Relatório de Bruntland, em 1987, que consolidou como princípio o conceito

de desenvolvimento sustentável (MOURA, 2016). Os princípios ambientais constitucionais revelam forte articulação dos ambientalistas brasileiros com as discussões ocorridas no âmbito internacional, baseadas no questionamento do modelo produtivo que considera infinitos os recursos naturais.

A inclusão da proteção ambiental no novo texto constitucional reflete um processo mundial de inserção dos princípios ambientais em constituições dos Estados Nacionais, a partir de suas próprias peculiaridades e visões sobre o meio ambiente, preservação e conservação dos recursos naturais. No caso brasileiro, o tratamento constitucional dado ao meio ambiente revela alguns eixos centrais relacionados à visão prevalecente sobre a temática, como a consideração do meio ambiente como direito fundamental; a conservação da diversidade biológica e dos processos ecológicos; a criação de espaços territoriais especialmente protegidos; a necessidade de estudo prévio de impactos ambientais para atividades e empreendimentos potencialmente poluidores; e a educação ambiental (VARELLA E LEUZINGER, 2008).

Uma observação que pode ser indicativa do amplo escopo de conflitos em torno da questão ambiental refere-se à participação social. Distintamente de outras políticas setoriais¹³, não há no capítulo de meio ambiente nenhum dispositivo específico relativo à participação nas políticas ambientais ou à sua gestão democrática. Contudo, a despeito disso, ressaltam-se alguns mecanismos de participação nesse campo: a partir da criação do CONAMA multiplicaram-se conselhos de meio ambiente nos estados e municípios¹⁴; o processo de licenciamento ambiental requer a realização de audiências públicas; e a Ação Civil Pública e a Ação Popular podem ser e têm sido largamente acionadas nos conflitos ambientais¹⁵.

Em relação aos avanços, de acordo com Silva (2008), alguns documentos divulgados à época suportam, conceitualmente, a inserção da temática ambiental na CF/88. O objetivo de preservar os processos ecológicos, a diversidade genética e a manutenção perene das espécies nos ecossistemas vêm da “Estratégia Mundial para a Conservação”, elaborado pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)¹⁶ em 1981. Já do “Nosso Futuro Comum”, o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, assinado pela Comissão Brundtland, em 1987, o capítulo ambiental do texto constitucional absorveu a ideia dos Princípios, Direitos e Responsabilidades (SILVA, 2008).

¹³ Na CF/88 as políticas de Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, Patrimônio Cultural, dentre outras, tratam da participação social.

¹⁴ A expansão desses conselhos pode ser verificada nas pesquisas Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC) e Perfil dos Estados Brasileiros (ESTADIC), ambas as séries do IBGE.

¹⁵ Disciplinadas respectivamente pelas Leis 7347/85 e Lei 417/65.

¹⁶ A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUNC) é uma organização civil dedicada à conservação da natureza, que busca influenciar, encorajar e assistir sociedade em ações para a conservação da natureza.

A proteção constitucional elevou o trato da gestão ambiental no país a um novo patamar, possibilitando um maior comprometimento do Estado e da Sociedade com a preservação ambiental e a promoção do desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, fez-se necessária a ampliação da legislação nacional e o fortalecimento das ações estatais, com vistas ao cumprimento dos preceitos constitucionais (VARELLA E LEUZINGER, 2008; MOURA, 2016).

“A partir da CF/88, ocorre uma maior descentralização da política ambiental e uma consequente estruturação de instituições estaduais e municipais de meio ambiente, com a criação de órgãos e/ou secretarias, bem como de conselhos estaduais e municipais de meio ambiente, resultado da definição da temática ambiental como competência executiva comum entre União, estados e municípios” (MOURA, 2016, P. 17).

Considerando que a CF/88 guarda os valores fundamentais da ordem jurídica, devendo inclusive embasar as demais resoluções legais e infralegais a respeito das temáticas contempladas, busca-se aqui aprofundar um pouco mais a discussão sobre a questão, até mesmo porque o direito constitucional brasileiro criou uma nova categoria de bem jurídico - o bem ambiental - e isso influencia e orienta discussões sempre que novas propostas de regras são discutidas, como é o caso abordado neste trabalho.

A inserção da temática ambiental na CF/88 representa um marco do histórico normativo da gestão ambiental no país, elevando o arcabouço jurídico e ético no tratamento do meio ambiente a um novo, e mais alto, patamar. Daí resultaram novos conceitos, formas de articulação com a criação de espaços de diálogos voltados às discussões ambientais, além de suportar um progressivo aperfeiçoamento da legislação ambiental.

O cenário pós CF/88 é tido como uma fase de aprimoramento da regulação ambiental, com a adoção de medidas, por parte do governo, voltadas a reorientar a preservação ambiental e a fortalecer a posição do país no contexto de suas relações internacionais (KENGEN, 2001 apud BORGES, REZENDE E PEREIRA, 2009). As novas diretrizes pautaram-se, em grande medida, no “Programa Nossa Natureza”, criado pelo Decreto nº 96.944 de 12 de outubro de 1988.

Os objetivos desse programa sugeriam uma visão conservacionista, buscando corrigir as deficiências ou fragilidades das legislações existentes, alterando leis como a PNMA e o Código Florestal com fins a conter a ação do homem sobre o meio ambiente e estruturar o sistema de proteção ambiental. Além disso, é possível observar uma ampliação da preocupação com a exploração da Amazônia e a proteção aos povos indígenas (BORGES, REZENDE E

PEREIRA, 2009).

Um dos desdobramentos do programa consiste na reestruturação dos órgãos federais que tratavam de forma setorializada a gestão ambiental do país. Em 1989 cria-se, através da lei nº 7.735, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para executar e fazer executar a PNMA. Com a criação do novo órgão, foram extintos o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência da Borracha (Sudheva), a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe). Esse rearranjo organizacional, que passou a concentrar em um só órgão a execução da PNMA, visava facilitar a gestão dos recursos naturais e dos problemas socioeconômicos e ambientais, anteriormente ligados a Ministérios diferentes. No entanto, a medida não trouxe os resultados esperados pelo governo, por falta de articulação entre os órgãos (BORGES, REZENDE E PEREIRA, 2009).

Ao lado da reestruturação organizacional, é instituído o Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), a partir da lei nº 7.797 de 10 de julho de 1989. Atualmente vinculado à estrutura administrativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o FNMA atua como agente financiador para implementação da PNMA a partir da seleção de projetos via editais, realizado pelo seu conselho deliberativo composto por dezessete representantes de governo e da sociedade civil.

3.4 Da Rio - 92 ao Novo Código Florestal: avanços e desconstruções da política ambiental

Na década de 1990 persistem as iniciativas em prol de fortalecer a estrutura organizacional dedicada à gestão ambiental. Destaca-se, nessa direção, a criação Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR), pela Lei nº 8.029/90, com objetivo de planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relativas ao meio ambiente.

A criação da Semam/PR está diretamente ligada à perspectiva da realização no Brasil da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, a Rio-92, como ficou conhecida.¹⁷

A Rio-92 marca-se pela ampla mobilização de movimentos ambientalistas no Brasil e América Latina. Viola e Leis (1995) apontam que o processo preparatório da Rio-92 impactou o tecido ambientalista brasileiro, aglutinando um número expressivo de movimentos e Ongs

¹⁷ A preparação brasileira para a conferência ocorreu pela Comissão Interministerial de Meio Ambiente (Cima), coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE). A Cima contou com representantes de vinte e três órgãos públicos, e resultou na elaboração de um relatório que esclarecia o posicionamento brasileiro frente à temática ambiental (MOURA, 2016).

ambientalistas, que realizaram encontros plenários nacionais e, paralelamente, o Fórum Global, impulsionando a formação de redes societárias.¹⁸

Além de constituir um marco na questão ambiental no âmbito global, conferindo centralidade para a sustentabilidade em uma perspectiva ampliada (encampando dimensões ambientais, sociais, econômicas e culturais), para o Brasil, sediar a CNUMAD representou um impulso no reconhecimento da necessidade de aperfeiçoar a gestão ambiental no país, especialmente diante da rica biodiversidade nacional, destacada em várias discussões no momento. Durante a Rio-92, foram assinados importantes acordos ambientais que influenciam ainda hoje a gestão dos recursos naturais em âmbito mundial: a Convenção da Biodiversidade; a Convenção do Clima; a Agenda 21; a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e a Declaração de Princípios para as Florestas (MOURA, 2016). No cenário posterior à CNUMAD, tem-se a criação, em 1992, do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal - atualmente Ministério do Meio Ambiente, órgão central do Sisnama – que, vale ressaltar, reflete também a contemplação da temática ambiental na CF/88.

Na primeira década de seu funcionamento, o MMA operou com recursos bem escassos, tanto financeiros quanto humanos. Os recursos financeiros eram oriundos em maior parte de empréstimos de agências multilaterais, como o Banco Mundial, o BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Moura (2016) destaca que em virtude da rigidez das regras estabelecidas pelas agências financiadoras, a execução dos projetos que compunham os programas da PNMA era extremamente morosa.

Da mesma forma, a influência da Rio-92 pode ser observada na evolução normativa, com o estabelecimento da Tutela da Água no Brasil¹⁹, pela Lei nº 9.433/97, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); e da Lei de Crimes Ambiental, estabelecida pela lei nº 9.605/98. A PNRH disciplina a gestão dos recursos hídricos do país, além de criar o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, presidido pelo MMA e estabelece em seu artigo 2º, como primeiro objetivo da PNRH “assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos” (BRASIL, 1997).

¹⁸ Destaca-se que este processo na Rio -92 alterou a dinâmica das Conferências da ONU, que alteraram seu desenho de modo a encampar a participação da sociedade civil organizada nos processos preparatórios.

¹⁹ Numa comparação com o Código das Águas de 1934, Borges, Rezende e Pereira (2009), destacam que uma das principais mudanças entre 1934 e 1997 refere-se à extinção do domínio privado da água pela Constituição Federal de 1988, quando os corpos d’água passam a ser de domínio público. Assim, os recursos hídricos do Brasil passam a ser ou de domínio da União, quando banham mais de uma unidade da federação; ou de domínio dos estados para água superficiais ou subterrâneas, ressalvadas as de domínio da União.

A Lei de Crimes Ambientais objetivou aperfeiçoar a legislação quanto às sanções aplicadas contra aqueles que utilizarem os recursos naturais de forma inadequada, ou seja, contrariando os critérios e condições estabelecidos. Anteriormente à lei, os delitos contra o meio ambiente eram considerados contravenções penais, não configurando, portanto, crime. Com seu advento, crime ambiental passa a ser considerado o dano ou prejuízo causado aos elementos que compõem o meio ambiente e o Brasil torna-se um dos poucos países a possuir um direito penal ambiental (MOURA, 2016).

No ano 2000, foi criado o Sistema Nacional de Unidade de Conservação da natureza (SNUC), através da lei nº 9.985. Sua criação provém dos esforços em definir parte do território natural brasileiro a iniciativas de preservação e conservação, consolidando a criação de áreas de biodiversidade destinadas ao usufruto e apreciação das futuras gerações. A lei estabelece critérios para a definição dessas áreas, esclarecendo os conceitos, processos de criação e as competências para sua concepção e fiscalização.

Composto pelas unidades de conservação federais, estaduais e municipais, o SNUC tem, dentre os principais objetivos, contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais e promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, inclusive a partir da recuperação de ecossistemas degradados (Lei 9.985/00). Além disso, o SNUC busca potencializar, a partir de uma gestão articulada, a conservação de amostras significativas e ecologicamente viáveis dos ecossistemas, habitats e populações em todo o território nacional (O ECO, 2014).

O SNUC é coordenado pelo MMA e tem sua implementação acompanhada pelo Conama, enquanto órgão consultivo e deliberativo. A gestão, no entanto, é realizada com a participação dos governos federais, estaduais e municipais, tendo como principais órgãos executores, a nível federal, o Ibama e, adiante, o Instituto Chico Mendes para Conservação da Biodiversidade (ICMBio), criado em 2007.

No ano 2000 inicia-se também a segunda etapa do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II)²⁰, que se estende até 2006 e tem duas principais linhas de atuação. A primeira linha trata da atuação integrada na melhoria da qualidade ambiental em áreas

²⁰ A primeira fase do Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA I) iniciou-se em 1991 e durou até 1999, constituindo-se como o primeiro grande investimento realizado pelo governo federal na área ambiental (a partir de empréstimo do Banco Mundial). O programa está vigente até hoje e tem tido um papel fundamental na melhoria da capacidade institucional dos órgãos ambientais federais e estaduais para a formulação de políticas e para a gestão ambiental. O PNMA I teve como linhas de ação a estruturação do Ibama e do MMA, a gestão de UCs federais, a proteção de ecossistemas (Pantanal, Mata Atlântica e Zona Costeira) e os Projetos de Execução Descentralizada (PEDs), estes últimos executados pelos municípios que apresentavam projetos de melhoria de qualidade ambiental (MOURA, 2016).

consideradas prioritárias pelos estados participantes. A segunda focou no desenvolvimento institucional dos estados nas áreas de licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e gerenciamento costeiro (MOURA, 2016). O objetivo central do PNMA II pode ser sintetizado na busca pelo fortalecimento do Sisnama, no incremento da capacidade dos órgãos estaduais de meio ambiente na aplicação dos instrumentos da política ambiental e no fortalecimento da cooperação institucional. A modernização do licenciamento, outro viés prioritário de atuação, buscava, além da informatização, qualificação pessoal e atualização de normas legais, maior articulação das atividades de licenciamento com as de monitoramento e fiscalização ambiental, e aprofundamento do controle social e transparência do processo (MMA, 2006).

Nesse contexto, e no mesmo ano, foi criada a Agência Nacional de Águas (ANA), instituída pela Lei nº 9.433/97. A ANA é uma autarquia federal vinculada ao MMA e tem, como principal objetivo, a implementação da PNRH de forma articulada com os órgãos e entidades públicas e privadas integrantes do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH). Dentre as suas atribuições destacam-se a supervisão, o controle e a avaliação das ações para cumprimento da legislação federal referente aos recursos hídricos (BRASIL, 2000).

Dentre as novas regras estabelecidas em âmbito federal que abarcam a temática ambiental, destaca-se a Lei nº 10.257/01 que institui o Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da política urbana tendo em vista o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Dentre outros dispositivos relacionados à questão ambiental, em suas diretrizes o Estatuto da Cidade estabelece a garantia do direito às cidades sustentáveis. (BRASIL, 2001).

Em 2002, foi realizada em Joanesburgo, África do Sul, a Conferência Ambiental Rio +10. Na ocasião os acordos e convênios firmados na Rio-92 foram avaliados, além dos debates envolvendo as temáticas do enfrentamento à pobreza, mudanças climáticas e fontes energéticas renováveis. No mesmo ano, foi lançada a Agenda 21 Brasileira que começou a ser preparada em 1997, baseada na Agenda 21 Global, criada durante a Rio-92.

Coordenada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional (CPDS), o processo de criação do documento envolveu consultas públicas e se orientou a partir de seis estudos temáticos: cidades sustentáveis; redução das desigualdades sociais; gestão de recursos naturais; ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável; agricultura sustentável; e infraestrutura e integração regional. Cabe destacar que foram considerados, em sua elaboração, princípios transversais fomentadores do desenvolvimento

sustentável, além de ações de fortalecimento do Sisnama e aprofundamento da participação social. A partir de 2003 a Agenda 21 entra na fase de implementação, sendo elevada a Programa do Plano Plurianual 2004-2007, adquirindo mais força política e institucional.

Em 2007, tem-se a criação do já mencionado ICMBio, a partir da Lei nº 11.516/17. Tendo como principal objetivo a proteção do patrimônio natural e promoção de desenvolvimento sustentável a partir da administração das Unidades de Conservação (UCs), o ICMBio exerce, nesse contexto, o poder de polícia ambiental, fiscalizando e aplicando penalidades administrativas ambientais ou compensatórias em caso de não cumprimento das medidas necessárias à preservação.

Em 2010, após anos de discussões, é instituída a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a partir da Lei Federal nº 12.305/10. Adotando o conceito de responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos resíduos sólidos, introduz o “acordo setorial” como forma de efetivar esse compartilhamento de responsabilidade entre o poder público, fabricantes, importadores e distribuidores pelos resíduos sólidos dos produtos. A PNRS ainda estabelece importantes instrumentos de incentivo à reciclagem, à reutilização dos resíduos sólidos e à destinação final responsável, prevendo a criação de planos de gestão e gerenciamento integrados de resíduos sólidos nas três esferas de governo, além de determinar a elaboração de um Plano Nacional de Resíduos Sólidos a partir de um processo construtivo de ampla participação social (BRASIL, 2010).²¹

Em 2011, a Lei Complementar 140 (LC 140/11) veio para disciplinar o Art. 23 da CF/88 quanto à cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas no tocante às competências comuns 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, que buscava organizar a atuação entre os diferentes entes. De maneira geral, a referida lei esclarece o papel dos entes, definindo responsabilidades comuns e específicas de cada um deles e os conceitos relativos às respectivas atuações no âmbito ambiental, além de prever os instrumentos de cooperação para sua atuação

²¹ Um dos pontos mais polêmicos do PNRS foi o estabelecimento de metas importantes, como a eliminação dos lixões até agosto de 2014. Na ocasião do estabelecimento da meta, a maioria dos municípios que possuíam lixões a céu aberto era de pequeno porte, sendo os que também apresentaram, no decorrer dos quatro anos entre o estabelecimento da lei e o fim do prazo estipulado a maior dificuldade de atender a meta, especialmente pela falta de capacitação técnica dos funcionários para elaborar e executar planos municipais. Em 2014, estimava-se que 59% dos municípios brasileiros ainda dispunham seus resíduos de forma ambientalmente inadequada em lixões ou aterros controlados, mas com coberturas precárias. Do outro lado, de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada em 2013 e publicada pelo IBGE em 2014, 1.865 municípios declararam possuir planos de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos da PNRS (MMA, 2014).

conjunta. E, como objetivos fundamentais, destaca a proteção e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de uma gestão descentralizada, democrática e eficiente, de modo a garantir o equilíbrio do socioeconômico a partir da harmonização das políticas e ações administrativas, evitando a sobreposição da atuação dos entes federativos e garantindo a uniformidade da política ambiental em todo o território nacional (BRASIL, 2011).

Além de estabelecer as ações de cooperação para cada ente, a referida lei traz ainda os instrumentos de cooperação institucional destinados a garantir o cumprimento dos objetivos acima descritos. Vale destacar que a especificação desses instrumentos é um dos principais pontos da nova lei, e estão dispostos em seu Art.4:

- “I - consórcios públicos, nos termos da legislação em vigor;
- II - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;
- III - Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;
- IV - fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;
- V - delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;
- VI - delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar (BRASIL, 2011)”.

Dentre as atribuições estabelecidas na LC 140/11 para cada ente federativo, repetem-se como objetivos primordiais para todos os entes: executar e fazer cumprir a Política Nacional de Meio Ambiente e demais políticas relacionadas à proteção ambiental; exercer a gestão dos recursos naturais no âmbito de suas atribuições; formular e fazer cumprir em seu âmbito (federal para a União, Estadual para os estados e Distrito Federal e municipal para os municípios), as políticas ambientais; e promover a articulação, integração e cooperação técnica de políticas, programas e ações relacionados à proteção e gestão ambiental.

Sobre a questão, observa-se que tanto os Estados quanto os municípios possuem autonomia para estabelecer políticas públicas conforme suas prioridades e especificidades, dentro de seu território. Sendo a proteção ambiental uma problemática presente em todos os níveis de governo, a LC 140/11 é de suma importância à medida em que contribui para estruturar a atuação dos entes federados em relação à gestão do meio ambiente. Moura (2016) destaca que a referida lei reforça o ideal cooperativo dos entes federativos na responsabilidade ambiental no âmbito do Sisnama, trazendo maior objetividade e transparência nas definições e atribuições comuns dos entes, o que contribui para evitar, como já mencionado, a sobreposição de papéis, possibilitando maior segurança jurídica.

Em 2012 o Brasil é novamente palco da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, que teve como principais pautas a economia verde e a estruturação dos países para o desenvolvimento sustentável no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. Objetivou, ainda, assegurar a renovação do compromisso político para o desenvolvimento sustentável, avaliar os avanços e falhas no processo de implementação e identificar novos desafios emergentes (MOURA, 2016). De maneira, geral, ao contrário do observado na Rio-92, a Rio+20 não logrou efeitos tão satisfatórios no comprometimento dos países com acordos visando o desenvolvimento sustentável. Moura (2016) destaca que enquanto países menos desenvolvidos reivindicavam o direito a poluir, os países mais desenvolvidos não assumiram a dívida de muitos anos poluindo.

Além disso, o contexto internacional econômico e político mostrava-se pouco favorável a avanços na discussão da temática. A Europa, que outrora liderava os debates, passava então por uma grave crise financeira, colocando essa reflexão de sustentabilidade de lado como um “luxo insustentável”; já os Estados Unidos da América, maior poluidor *per capita*, às vésperas das eleições presidenciais, não priorizaram a conferência em suas agendas, recusando-se ainda a assumir compromissos vinculantes para redução das emissões que causam o aquecimento global (MOURA, 2016, p. 21). A autora destaca, no entanto, como positivo, o maior envolvimento da sociedade, sinalizando um fortalecimento da consciência ambiental.

No mesmo ano, ocorre a revisão do Código Florestal, após doze anos de tramitação no Congresso, suscitando ferrenhas discussões entre ambientalistas e ruralistas. A Lei Federal nº 12.651/12, que institui o novo Código Florestal, procura disciplinar a exploração dos recursos florestais nativos no país, definindo quais áreas devem ser preservadas e quais podem ser destinadas a atividades agrossilvopastoris. O primeiro Código Florestal, datado, como visto, de 1934, já havia passado por várias modificações, com destaque para a Lei nº 4.771/65, que instituiu a Reserva Legal (RL) e a Área de Preservação Permanente (APP) como instrumentos de preservação. Ambos os instrumentos - pontos máximos de polêmicas e discussões entre ambientalistas e ruralistas, dentro e fora do Congresso – foram mantidos, ainda que com revisões, no novo Código Florestal²².

²² Em 2017 o Novo Código Florestal voltou ao foco da mídia em função dos questionamentos de constitucionalidade de 58 artigos que compõem a lei. Quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) foram movidas nesse sentido, apresentadas pelo MPF pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Do outro lado, o Partido Progressista (PP) moveu duas ações sugestionando a constitucionalidade dos termos, justificados na garantia de maior segurança jurídica. Após cinco anos desde o estabelecimento do novo código, em 28 de fevereiro de 2018 a votação do Supremo Tribunal Federal (STF) foi encerrada (havia sido iniciada em setembro de 2017 quando o ministro Luiz Fux leu seu relatório). Por fim, o STF considerou dos 23 pontos questionados, 18 constitucionais. Na Opinião do Instituto Socioambiental (ISA), que participou do processo como “amicus curiae”, esse foi o mais importante julgamento em matéria ambiental do país; e infelizmente as medidas estabelecidas pelo

3.5 Um balanço parcial: Considerações sobre a trajetória da política ambiental brasileira

A partir da contextualização da trajetória normativa da política ambiental brasileira, cujos marcos principais estão listados no Quadro síntese 1, o primeiro ponto a destacar, ao lado de sua delineação tardia, é o fato de ser fortemente influenciada por pressões do ambiente externo. A agenda ambiental brasileira é conformada, em grande medida, para atender aos interesses e acordos internacionais e, até mesmo na criação de órgãos ambientais, observa-se essa influência. São ilustrativos desse aspecto a criação da Sema, em 1973; a adoção da AIA enquanto instrumento da política ambiental a partir da década de 1970; e a inclusão da temática ambiental no texto constitucional de 1988.

QUADRO SÍNTESE 1 - Trajetória normativa da Política Nacional de Meio Ambiente no Brasil (1930 - 2017).

Legislação	Ementa
Decreto nº 24.643/34	Decreta o Código de Águas.
Decreto-Lei nº 25/37	Organiza a proteção do patrimônio histórico nacional. Inclui como patrimônio nacional os monumentos naturais, sítios e paisagens de valor notável.
Lei nº 4.771/65	Institui o novo Código Florestal.
Lei nº 5.197/67	Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 73.030/73	Cria a Secretaria Especial e de Meio Ambiente (Sema).
Lei nº 6.225/75	Dispõe sobre discriminação, pelo Ministério da Agricultura, de regiões para execução obrigatória de planos de proteção ao solo e de combate à erosão e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 1.413/75	Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.
Decreto Legislativo nº 56/75	Aprova o Tratado da Antártida.
Lei nº 6.453/77	Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a

novo Código Florestal contribuem para o considerável aumento do desmatamento observado no país, desde 2012 (ISA, 2018).

	responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências.
Lei nº 6.766/79	Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, organizando sobre a ocupação do solo urbano inclusive com as disposições para a preservação das áreas naturais.
Lei nº 6.803/80	Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências.
Lei nº 6.938/81	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei nº 6.902/81	Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.
Decreto nº 88.351/83	Regulamenta a Política Nacional do Meio Ambiente.
Decreto nº 91.145/85	Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
Lei nº 7.347/85	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.
Resolução nº 001/86	Estabelece os critérios básicos e as diretrizes gerais, além das definições e responsabilidades, para a utilização do AIA no Brasil.
Decreto nº 96.944/88	Cria o programa “Nossa Natureza”.
Lei nº 7.661/88	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.
Lei nº 7.735/89	Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).
Lei nº 7.805/89	Regulamenta as atividades garimpeiras, tornando obrigatória a licença ambiental prévia e passíveis de suspensão as atividades de pesquisa ou lavra que causarem danos ao meio ambiente.
Lei nº 7.797/89	Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).
Lei nº 7.802/89	Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.
Lei nº 8.029/90	Cria a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam/PR).
Lei nº 8.171/91	Dispõe sobre a política agrícola. (Inclui a proteção do meio ambiente entre seus objetivos e como um

	de seus instrumentos).
Lei nº 8.723/93	Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores.
Lei nº 8.974/95	Estabelece normas para a engenharia genética e organismos geneticamente modificados (OGM) no país.
Lei nº 9.433/97	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
Lei nº 9.605/98	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Lei nº 9.795/99	Dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental.
Lei nº 9.985/00	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)
Lei nº 9.966/00	Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.
Medida Provisória nº 2.186-16/01	Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização.
Lei nº 10.257/01	Institui o Estatuto da Cidade, estabelecendo como um de seus objetivos a garantia a cidades sustentáveis.
Decreto Federal nº 4.297/02	Regulamenta o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE).
Lei nº 10.650/03	Dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e entidades do Sisnama.
Lei nº 11.105/05	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam OGMs e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB).
Lei nº 11.284/06	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).
Lei nº 11.428/06	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.
Lei nº 11.460/07	Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação (UCs).
Lei nº 11.445/07	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.

Lei nº 11.516/07	Cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).
Lei nº 11.794/08	Estabelece procedimentos para o uso científico de animais.
Lei nº 11.828/08	Trata de medidas tributárias aplicáveis a doações destinadas a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento.
Lei nº 12.114/09	Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.
Lei nº 12.187/09	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).
Lei nº 12.959/09	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.
Lei nº 12.305/10	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS)
Lei Complementar nº 140/11	Fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente.
Lei nº 12.512/11	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
Lei nº 12.651/12	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (Revogou o antigo Código Florestal, Lei nº 4.771/65).
Lei nº 13.153/15	Institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca e seus instrumentos; prevê a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação.

Fonte: Moura (2016), complementado pela autora.

Fundamentando-se nos pressupostos que guiam as análises neoinstitucionalistas da perspectiva sociológica, destaca-se que a evolução institucional da política ambiental brasileira, fortemente inspirada em discussões internacionais, buscou maior adequação a padrões socialmente aceitos nas nações mais desenvolvidas, e/ou inscritos em acordos e convenções dos quais o país participa. O caso da criação da Sema, talvez seja o que mais sobressai nesse sentido, por ter sido uma resposta direta ao isomorfismo coercitivo, derivado de pressões informais de organismos internacionais no contexto pós Conferência de Estocolmo, onde representantes brasileiros haviam assumido, nos debates, uma postura de total desinteresse aos aspectos ambientais das atividades industriais. Na ocasião chegaram a pronunciar que não caberia naquele momento sacrificar o crescimento econômico em prol da preservação ambiental (FERREIRA E SALES, 2016), causando um grande desconforto político num contexto em que as discussões ambientais ganhavam destaque em âmbito mundial.

Visando corrigir o mal-estar para a política externa brasileira, foi criada a Sema, a qual

cabiam, no entanto, poucos recursos e pouca abertura política para atuação, mantendo-se a degradação acelerada do meio ambiente no período. No mesmo contexto, pode-se incluir a criação dos primeiros parques nacionais na década de 1930, que, conforme apontado por Ferreira e Salles (2016), integravam uma estratégia econômica para a apropriação econômica de outras partes do território. Nesse sentido, a regulação ambiental brasileira nasce a partir do estabelecimento de normas descoordenadas com iniciativas efetivas de construção de capacidade de execução. Além disso, a busca por maior controle no uso dos recursos naturais inscritas na normatização, na realidade encobre interesses econômicos (no caso da criação dos parques) e a preocupação em responder às expectativas dos organismos internacionais dos quais o país depende (no caso da criação da Sema).

A década de 1980 representa, em linhas gerais, o grande marco temporal da política ambiental brasileira. Foi quando se deu a instituição de uma política nacional voltada para disciplinar o uso dos recursos naturais (PNMA), apresentando um conjunto de instrumentos regulatórios voltados a esse fim, com destaque para o licenciamento ambiental. Posteriormente, a inserção da temática na CF/88, ao mesmo tempo em que recepciona a PNMA, eleva a preservação ambiental ao resguardo constitucional, indicando os eixos centrais que obrigatoriamente deveriam ser seguidos nas regras infraconstitucionais posteriormente estabelecidas.

Já a PNMA, em linhas gerais, a PNMA buscou integrar a gestão ambiental articulando estratégias de ação²³ que compareciam de forma fragmentada nas políticas públicas em torno da temática. Assim, sua proposição traduz um processo de desenvolvimento institucional, que introduz expressiva inovações institucionais sem romper, contudo, com normatizações pré-existentes, estabelecidas desde a década de 1930. Em relação ao disciplinamento dado à questão pela CF/88, destaca-se a incorporação do conceito de sustentabilidade à medida em que estabelece, em seu artigo 225, a necessidade de se preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e as futuras gerações. Essa concepção segue também uma lógica de adequação ao que, no contexto em que se desenvolvem os trabalhos da ANC, vinha ocorrendo nas discussões políticas em torno da questão ambiental no mundo.

Uma característica relevante da institucionalização da política ambiental brasileira, em sua fase inicial, que se estende até a década de 1980, refere-se à tendência de regulações setorializadas. A PNMA traz um avanço no sentido de uma maior integração das políticas que tratam da temática, instrumentalizando uma regulação estatal que procura conciliar a dinâmica

²³ As estratégias aqui consideradas são aquelas apresentadas por Monosowski (1989), a saber: Administração de Recursos Naturais, Controle da Poluição Ambiental e Planejamento Territorial.

do desenvolvimento socioeconômico com a preservação do meio ambiente. Nesse sentido, do ponto de vista da responsabilidade na atuação administrativa, vale ressaltar o grande avanço trazido pela lei 140/11, que disciplina a atuação cooperativa dos entes federados constitucionalmente envolvidos na gestão ambiental.

A efetividade da política ambiental depende da criação de capacidade de execução, o que inclui a adequada e suficiente destinação de recursos orçamentários para tal finalidade. Em outras palavras, resta claro que o papel regulador do Estado inclui a sua garantia do *enforcement* da base legal por ele instituída. No entanto, a despeito da previsão normativa, a aplicação dos instrumentos muitas vezes não se mostra efetiva, indicando uma fragilidade na estrutura operacional responsável por sua implementação.

As políticas públicas ambientais traduzem-se em arranjos institucionais direcionados à coordenação de interesses direta ou indiretamente afetos à questão. Partindo do pressuposto que necessitam, por tratar-se de iniciativas estatais, buscarem o melhor resultado possível para a coletividade, essas devem ter como um dos seus compromissos o controle dos potenciais impactos advindos da lógica capitalista do mercado, focada no lucro ou rentabilidade das atividades econômicas sobre o meio ambiente. Por certo, representam um grande desafio e, a partir do percurso institucional apresentado, entende-se que a estruturação da política ambiental brasileira, especialmente com a proposição da PNMA, buscou inserir princípios de sustentabilidade nos processos socioeconômicos de um modo geral e nas atividades produtivas em particular, tendo em vista assegurar a preservação da qualidade ambiental.

Em síntese, houve, do ponto de vista normativo, um aprimoramento das regras a partir de uma matriz institucional originalmente constituída, que remete às codificações criadas (Códigos das Águas Florestal, em 1934). Esse aprimoramento ganha impulso com a proposição da PNMA, que introduz inovações institucionais de grande envergadura, e mais à frente, a inserção da temática ambiental da CF/88.

No entanto, nos anos recentes, a instauração do novo Código Florestal traz indícios de uma ruptura na maneira de se pensar e institucionalizar a relação dos processos socioeconômicos com o meio ambiente, tendendo a uma maior flexibilização das regras no tocante à preservação dos recursos naturais. Destaca-se ainda que a discussão em torno do novo Código Florestal arrastou-se por cinco anos depois de sua proposição, e que tal discussão se deu de forma polarizada, tendo dois grupos políticos, os ambientalistas e os ruralistas, no cerne das negociações, prevalecendo os interesses e as posições defendidas por estes últimos.

4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL ENQUANTO INSTRUMENTO DA POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

Dentre os dispositivos previstos na PNMA, o licenciamento ambiental insere-se como um instrumento de gestão que possibilita a coordenação e o controle dos impactos oriundos das atividades econômicas sobre o meio ambiente. No entanto, a operacionalização da atividade licenciadora apresenta limitações. Do ponto de vista normativo, pesam críticas referentes à ausência de uma lei geral relativa à matéria e a ampliação do tecido normativo infralegal a partir de resoluções e atos normativos do executivo, que implicam em conflitos de competência, dúvidas e hesitações interpretativa na aplicação das normas (ABEMA, 2013), levando a insegurança jurídica do processo.

Operacionalmente, Hofmann (2015) considera que os órgãos licenciadores não vêm conseguindo atender com eficiência à crescente demanda por licenças ambientais, ao que se identifica como empecilhos, a falta de estrutura e de pessoal, a baixa qualificação profissional dos técnicos e analista e a gestão excessivamente burocrática. Além disso, pesa o fato de não haver na gestão do território e no processo decisório dos grandes empreendimentos, mecanismos efetivamente implementados capazes de incorporar a consideração dos aspectos ambientais na fase de planejamento das Políticas, Planos e Programas governamentais, o que acaba sobrecarregando as análises posteriores, na fase do licenciamento (HOFMANN, 2015, MOURA, 2016a).

Este capítulo busca contextualizar o licenciamento desde a sua inserção formal na política ambiental brasileira, ocorrida em 1981 com a instituição da PNMA, até o momento atual, onde discussões em torno dos limites e entraves do licenciamento ambiental manifestam-se no contexto recente, destacando-se na agenda pública com propostas para uma nova regulamentação da matéria em discussão no Congresso Nacional (assunto que será tratado no próximo capítulo).

A partir de uma análise descritiva, busca-se traçar sua dinâmica institucional com foco na regulamentação definida pela esfera federal de governo, e tecer considerações gerais acerca de como tem se estruturado administrativamente sua operacionalização, apontando seus principais avanços e desafios. Por fim, são feitas considerações analíticas sobre a institucionalização do instrumento à luz da teoria neoinstitucionalista.

4.1 Evolução Normativa e Aspectos Gerais de Operacionalização

Inicialmente vale destacar a estreita relação entre o Licenciamento Ambiental e AIA, a partir do EIA/RIMA - instrumentos técnicos e analíticos do processo licenciatório, ambos introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro pela PNMA. Sua incorporação à política ambiental deu-se a partir da introdução da AIA na gestão ambiental brasileira, o que vem a ser resultado de um processo de isomorfismo institucional a nível mundial, a partir da incorporação do referido instrumento pela política ambiental norte americana (“National Environmental Policy Act - Nema”), em 1970. Amplamente divulgada a partir de 1972 pela criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a AIA ganha ainda mais força com a Conferência de Estocolmo que insere em sua declaração o uso do instrumento para qualquer atividade com potencial risco degradante ao meio ambiente (CARNEIRO, 2015).

O Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo destinado a autorizar o funcionamento, instalação ou ampliação de empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos naturais e/ou que potencialmente causem de poluição ou degradação ao meio ambiente. É um instrumento prévio às ações antrópicas que apresentam potencial risco ao meio ambiente, configurando-se na prática na principal ferramenta de gestão do uso dos recursos naturais e controle da poluição no Brasil.

Da perspectiva normativa, o marco referencial do licenciamento ambiental remete à já citada Lei nº 6.938/81, que ao instituir a PNMA, estabelece em seu Artigo 9º, o licenciamento ambiental como um dos seus instrumentos. Além disso, determina em seu artigo 10:

“A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (BRASIL, 1981)”.

Posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 88.351/83, revogado pelo Decreto nº 99.274/90, a PNMA vincula, desde a sua redação original, a AIA ao licenciamento ambiental, fixando normas para realização do EIA, e determinando o Conama como órgão responsável por estabelecer as diretrizes para sua elaboração, conforme artigo 6º, inciso II da PNMA:

“ II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, art. 6º, II).

A definição da estrutura do triplice licenciamento, correspondendo à sistemática do licenciamento ambiental em três etapas - Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), e Licença de Operação (LO) - é estabelecida também no decreto de regulamentação original do PNMA, retificado em 1990, pelo Decreto nº 99.274/90. As características gerais de cada tipo de licença podem ser visualizadas no Quadro 4.

QUADRO 4 - Sistemática do Triplice Licenciamento:

Tipo de Licença:	Descrição:
Licença Prévia - LP	Concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.
Licença de Instalação - LI	Autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.
Licença de Operação - LO	Autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de Conama (1997).

Posteriormente, outras leis federais abordam, direta ou indiretamente, a questão do licenciamento, conforme descrição apresentada no Quadro 5.

QUADRO 5 - Leis federais que tratam, direta ou indiretamente, o licenciamento ambiental.

Data	Legislação	Disposição
31/08/81	Lei 6.938/81	- Estabelece como instrumento da PNMA o licenciamento

		ambiental e a AIA. - Estabelece a obrigatoriedade do licenciamento ambiental. - Fixa competência do Conama para estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental e determinar a realização de estudos de alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos.
01/06/83	Decreto nº 88.351/83	- Regulamenta o licenciamento ambiental estabelecendo as licenças ambientais a serem expedidas. - Estabelece regras gerais a serem seguidas pelo Conama na regulamentação dos EIA's/Rimas a serem exigidos para fins de licenciamento.
06/06/1990	Decreto nº 99.274/90	- Revoga o Decreto nº 88.351/83, e regulamenta a Lei nº 6.902/81, e a Lei nº 6.938/81, 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.
12/02/98	Lei Federal nº 9.605/98	- Dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente. - Inclui sanções para funcionários públicos que ajam fora das regras estabelecidas para licenciamento de atividades que dependam de licença prévia. - Inclui penalidade para funcionários públicos que conceder licenças ambientais em desacordo com as normas ambientais, e empreendedores que executem empreendimento e atividades sem a devida licença ambiental.
22/12/06	Lei Federal nº 11.428/06	- Dispõe sobre a utilização e proteção do bioma Mata Atlântica, colocando restrições para supressão da vegetação e instalação de empreendimentos.
02/08/10	Lei Federal nº 12.305/10	- Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), incluindo o licenciamento ambiental como instrumento, quando couber, da PNRS. - Reforça a obrigatoriedade do licenciamento ambiental de aterros sanitários e demais instalações do serviço público de limpeza urbana, dando outras providências.
08/12/2011	Lei Complementar nº 140/201	- Fixa normas para cooperação entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios nas ações administrativas relativo às competências nas ações de proteção a paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora.
25/05/12	Lei Federal nº 12.651/12	- Dispõe sobre a vegetação nativa, disciplinando pontualmente questões relativas ao licenciamento ambiental.

Fonte: Elaborada pela autora.

No contexto das leis federais, a LC 140/11 destaca-se por resolver conflitos de

competências entre os entes federativos que, sem clareza, se sobrepunham implicando insegurança jurídica aos empreendedores e ineficiência para os órgãos do Sisnama. A referida lei esclarece o conceito de licenciamento ambiental e estabelece expressamente que as atividades e empreendimentos que apresentarem significativo risco de impacto ambiental serão submetidos a um crivo único, mantendo-se aos demais entes que integram o Sisnama o direito de manifestação não vinculante sobre a concessão da licença (MOURA, 2016).

Nos termos do art. 23 da CF/88, a LC 140/11 disciplina as competências de atuação dos entes federativos para o licenciamento ambiental, colocando como regramento a atuação cooperativa na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a garantia do desenvolvimento equilibrado do ponto de vista socioeconômico, a harmonização das políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição da atuação e a garantia de, respeitando as peculiaridades regionais e locais, manter a uniformidade da política ambiental nacional (BRASIL, 2011, ART. 3º).

Para fins de atender ao disposto no artigo 3º, a LC 140/11 estabelece no artigo 4º os instrumentos de cooperação institucional, e define as ações administrativas sob responsabilidade de cada ente federativo, conforme elencado no quadro 6.

QUADRO 6 - Ações Administrativas sob responsabilidades dos entes federativos, conforme a LC 140/11:

Nível de governo	Competências
União	- Empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em países limítrofes; - Empreendimentos e atividades localizados no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; - Empreendimentos e atividades localizados em terras indígenas; - Empreendimentos e atividades localizados em unidades de conservação, com exceção das Áreas de Proteção Ambiental (APAs); - Empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos em dois ou mais Estados; - Empreendimentos e atividades de caráter militar, exceto aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na LC 97/1999; - Empreendimentos e Atividades destinadas a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEM); - Empreendimentos e Atividades que atendam a tipologia estabelecida por ato do poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conama.

Estados	- Empreendimentos e atividades que causem impacto ambiental localizados em mais de um município, desde que não exceda a limitação territorial estadual; - Empreendimentos e Atividades localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APA's).
---------	---

Elaborado pela autora a partir de BRASIL, 2011.

A primeira resolução estabelecida pelo Conama, a 001/86 elenca as atividades modificadoras do meio ambiente às quais caberia o licenciamento ambiental pelo órgão ambiental componente do Sisnama, bem como estabelece o escopo mínimo dos estudos a serem realizados por equipe multidisciplinar habilitada. Um ano depois, por meio da Resolução 009/87, o Conama esclarece a importância da audiência pública, citada na Resolução 001/86 enquanto canal de diálogo entre a sociedade, o empreendedor e o poder público durante o licenciamento ambiental; reforça sua obrigatoriedade durante o processo licenciatório, quando couber²⁴, para consulta a sociedade civil; bem como estabelece a indispensabilidade de conselhos de meio ambiente em caráter deliberativo, reforçando a importância da participação da população nos processos de licenciamento ambiental.

Dez anos mais tarde, o Conama disciplina procedimentos e esclarece conceitos sobre o Licenciamento Ambiental através da Resolução 237/97, que se constitui ainda hoje na principal diretriz orientadora do licenciamento no país. Nela estão elencados os empreendimentos e atividades que devem obrigatoriamente sujeitar-se ao processo licenciatório, destacando-se que a referida resolução amplia o rol das atividades sujeitas ao licenciamento e o escopo dos estudos ambientais, em comparação ao inicialmente previsto na resolução 001/86. Além disso, revisa a atuação do Sisnama no processo de licenciamento ambiental, estabelecendo a competência de cada ente da federação, o que posteriormente foi revisto e resguardado por lei federal, a LC 140/11, como indicado no Quadro 6.

A referida resolução reforça ainda o sistema do tríplice licenciamento, expedindo o poder público uma licença a cada fase do empreendimento, de forma isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza e características do empreendimento ou atividade, conforme o Quadro 4. Em seu artigo 9º estabelece ainda que o Conama poderá definir, quando julgar necessário, licenças ambientais específicas, considerando peculiaridades de atividades ou empreendimento (CONAMA, 1997).

²⁴ “Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública” (CONAMA, 1987, ART.2º).

Dentre as regulamentações referentes ao licenciamento ambiental, destacam-se as citadas resoluções do Conama 001/86, 009/87 e 237/97, que dispõem sobre a AIA, as audiências públicas no processo licenciatório e a regulamentação dos aspectos do licenciamento ambiental, respectivamente.

A Resolução 237/97 do Conama constitui a principal norma reguladora do licenciamento ambiental, considerando diretrizes mais gerais aplicáveis ao processo licenciatório, não havendo, como já mencionado, nenhuma lei federal que estabeleça tal disciplinamento.

Além dessas resoluções, o Conama editou várias outras, tratando de aspectos operacionais da atividade licenciadora. Merecem menção aquelas que abordam o licenciamento de atividades específicas, a começar de 1988, com a Resolução nº 005/88, que trata de obras de saneamento estendendo-se até 2017, com a Resolução nº 479/17, que trata sobre empreendimentos ferroviários de baixo potencial de impacto ambiental, conforme demonstrado no Quadro 7.

QUADRO 7 - Evolução cronológica da regulamentação, em âmbito federal, do licenciamento ambiental e da introdução da AIA no Brasil - Resoluções do Conama:

Data	Legislação	Disposição
23/01/86	Resolução Conama nº 001/86	- Dispõe sobre diretrizes gerais para o uso e implementação da AIA, através do Eia/Rima exigidos no licenciamento ambiental.
24/01/86	Resolução Conama nº 006/86	- Institui e aprova modelos para publicação de pedidos de licenciamento.
03/12/87	Resolução Conama nº 009/87	- Dispõe sobre as audiências públicas nos processos de licenciamento.
03/12/87	Resolução Conama nº 10/87	- Dispõe sobre licenciamento de obras de grande porte.
13/03/88	Resolução Conama nº 001/88	- Regulamenta o cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental.
15/06/88	Resolução Conama nº 005/88	- Dispõe sobre o licenciamento de obras de saneamento.
06/12/90	Resolução	- Dispõe sobre licenciamento ambiental de extração

	Conama n° 009/90	mineral das classes I, II, IV, V, VI, VII, VIII, IX.
06/12/90	Resolução Conama n° 10/90	- Dispõe sobre o licenciamento ambiental de extração mineral da classe II.
07/12/94	Resolução Conama n°23/94	- Institui procedimentos específicos para o licenciamento das atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis, líquidos e gás natural.
07/12/97	Resolução Conama n° 237/97	- Dispõe sobre mudanças no processo de licenciamento ambiental e na Resolução Conama n° 001/86.
27/06/01	Resolução Conama n° 279/2001	- Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental simplificado de empreendimentos elétricos com pequeno potencial de impacto ambiental.
12/07/01	Resolução Conama n°283/01	- Dispõe sobre tratamento e destinação final dos resíduos dos serviços de saúde, incluindo o licenciamento dos sistemas e locais de destinação final.
30/08/2001	Resolução Conama n° 284/01	- Dispõe sobre o licenciamento em empreendimentos de irrigação. - Classifica os projetos de irrigação pelo método empregado e dimensão efetiva, definindo as regras do processo licenciatório.
30/08/2001	Resolução Conama n° 239/01	- Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos nas regiões endêmicas de malária, definindo como responsabilidade da Funasa a responsabilidade na condução do processo licenciatório.
25/10/2001	Resolução Conama n° 280/01	- Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária
08/12/03	Resolução Conama n° 334/03	- Dispõe sobre os requisitos e critérios técnicos mínimos necessários para o licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens de agrotóxicos e afins, vazias ou contendo resíduos.
06/07/04	Resolução Conama n° 350/04	- Dispõe sobre o licenciamento ambiental específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição.
24/07/2004	Resolução Conama n° 462/04	- Estabelece procedimentos para o licenciamento ambiental de empreendimentos de geração de energia elétrica a partir de fonte eólica em superfície terrestre, altera o art. 1º da Resolução CONAMA n.º 279, de 27 de julho de 2001, e dá outras providências.
16/08/2004	Resolução n°	- Estabelece procedimentos e regras para o licenciamento

	349/04	ambiental de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos procedimentos em operação.
29/04/05	Resolução Conama n° 358/05	- Disciplina a disposição final dos resíduos de saúde, incluindo o licenciamento dos depósitos finais.
11/11/2008	Resolução Conama n° 404/08	- Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterros sanitários de resíduos sólidos urbanos de pequeno porte.
30/06/09	Resolução Conama n° 413/09	- Dispõe sobre o licenciamento ambiental da aquicultura, e dá outras providências.
15/03/17	Resolução Conama n° 479/2017	- Dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários de baixo potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação.

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Prado Filho (2001) e Conama (2017).

No contexto recente, o arcabouço normativo do licenciamento ambiental tem se expandido por meio de normas infralegais expedidas pelo Executivo Federal, especialmente pelo IBAMA. Essa ampliação do tecido normativo vem se constituindo em um ponto de atenção em função da falta de convergências das regras, o que dificulta suas aplicações. Isso porque as diferentes normas acabam formando um emaranhado complexo, onde se registram anacronismos e conflitos que muitas vezes, ao invés de orientar os agentes públicos e empreendedores durante o processo licenciatório, gera dúvidas e inseguranças em sua implementação (ABEMA, 2013; HOFMANN, 2015), tendo como efeito não pretendido a extensão do tempo necessário à concessão da licença.

Hofmann (2015) listou 33 portarias normativas editadas pelo governo federal fora do âmbito do Conama, conforme Quadro 8. A autora destaca que diante do cenário nem os próprios analistas do Ibama conseguem dominar em profundidade toda a regulamentação referente à matéria. Além disso, esse impulso normatizador contribui para a insegurança jurídica do processo de licenciamento, ao extravasar a normatização de responsabilidade do Conama, com diferentes órgãos criando contingencialmente regulamentações que lhes interessam.

QUADRO 8 - Principais atos normativos infralegais publicados fora do âmbito do Conama, de 2007 a 2015:

Ato Normativo/Data:	Órgão Responsável:	Descrição:
---------------------	--------------------	------------

10/01/2007: Instrução Normativa Ibama nº 146/07	Ibama	Estabelece os critérios para procedimentos relativos ao manejo de fauna silvestre (levantamento, monitoramento, salvamento, resgate e destinação) em áreas de influência de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de impactos à fauna sujeitas ao licenciamento ambiental, como definido pela Lei nº 6.938/81 e pelas Resoluções Conama nº 001/86 e nº 237/97.
17/07/2008: Instrução Normativa Ibama nº 184/08	Ibama	Estabelece procedimentos gerais de licenciamento ambiental e interlocução com órgãos envolvidos (alterada pela Instrução Normativa Ibama nº 14/11).
07/04/2009: Instrução Normativa Ibama nº 06/09	Ibama	Estabelece os procedimentos para emissão de Autorização de Supressão de Vegetação (ASV) e as respectivas Autorizações de Utilização de Matéria-Prima Florestal (AUMPF) no âmbito da Dilic/Ibama.
02/09/2009: Instrução Normativa ICMBio nº 05/09	ICMBio	Estabelece procedimentos para a análise dos pedidos e concessão da Autorização para o Licenciamento Ambiental de atividades ou empreendimentos que afetem as unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento ou áreas circundantes (revogada pela Instrução Normativa ICMBio nº 7/14).
18/03/2010: Instrução Normativa Ibama nº 2/10	Ibama	Estabelece procedimentos de licenciamento corretivo para regularização da malha rodoviária federal.
23/11/2010: Instrução Normativa Ibama nº 12/10	Ibama	Revoga a IN nº 7, de 13 de abril de 2009 e estabelece a inclusão de medidas mitigadoras para os efeitos das atividades capazes de emitir gases do efeito estufa, nos termos de referência elaborados pelo Ibama.

27/05/2011: Instrução Normativa Ibama/ICMBio nº 01/11	Ibama/ICMBio	Estabelece as áreas de período de restrição periódica para as atividades de exploração e produção de óleo e gás, em áreas prioritárias para a conservação de tartarugas marinhas na costa brasileira.
05/08/2011: Portaria Ibama nº 12/11	Ibama	Transfere, da Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas (DBFLO), para a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) a competência para emitir autorizações de captura, coleta e transporte de material biológico para a realização de atividades de levantamento, monitoramento e resgate/salvamento de fauna no âmbito dos processos de licenciamento ambiental federal.
26/10/2011: Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 419/11	MMA-MS-MJ-MC	Regulamenta a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal envolvidos no licenciamento ambiental de que trata o art. 14 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 (Revogada pela Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/15).
26/10/2011: Portaria MMA nº 420/11	MMA	Dispõe sobre procedimentos a serem aplicados pelo Ibama na regularização e no licenciamento ambiental das rodovias federais (revogada pela Portaria MMA nº 289/13).
26/10/2011: Portaria MMA nº 421/11	MMA	Dispõe sobre o licenciamento e a regularização ambiental federal de sistemas de transmissão de energia elétrica e dá outras providências.
26/10/2011: Portaria MMA nº 422/11	MMA	Dispõe sobre procedimento para o licenciamento ambiental federal de atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no

		ambiente marinho e em zona de transição terramar.
26/10/2011: Portaria Interministerial MMA-MT n° 423/11	MMA-MT	Institui o programa de rodovias Federais ambientalmente sustentáveis para a regularização ambiental das rodovias federais (revogada pela Portaria Interministerial MMA/MT n° 288/13).
26/10/2011: Portaria MMA n° 424/11	MMA	Dispõe sobre procedimentos específicos a serem aplicados pelo Ibama na regularização ambiental de portos e terminais portuários, bem como os outorgados às Companhias Docas, previstos no art. 24-A da Lei n° 10.683, de 28 de maio de 2003.
26/10/2011: Portaria Interministerial MMA/SEP n° 425/11	MMA/SEP	Institui o programa Federal de apoio à regularização e Gestão Ambiental Portuária - PRGAP de portos e terminais portuários marítimos, inclusive os outorgados às companhias Docas, vinculadas à SEP/PR.
27/10/2011: Instrução Normativa Ibama n° 14/11	Ibama	Altera a IN n° 184/2008 sobre o Licenciamento Ambiental Federal
21/11/2011: Instrução Normativa Conjunta Ibama/ICMBio n° 02/11	Ibama/ICMBio	Estabelece áreas de restrição permanente e áreas de restrição periódica para atividades de aquisição de dados sísmicos de exploração de petróleo e gás em áreas prioritárias para a conservação de mamíferos aquáticos na costa brasileira.
14/07/2011: Instrução Normativa Ibama n° 08/11	Ibama	Regulamenta, no âmbito do IBAMA, o procedimento da Compensação Ambiental, conforme disposto nos Decretos n° 4.340, de 22 de agosto de 2002, com as alterações introduzidas pelo Decreto 6.848, de 14 de maio de 2009.
05/04/2012: Portaria Interministerial MME/MMA n° 198/12	MME/MMA	Estabelece a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS, disciplinando sua relação com o processo de

		outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, com o processo de licenciamento ambiental dos respectivos empreendimentos e atividades.
09/05/2012: Instrução Normativa Ibama nº 05/12	Ibama	Dispõe sobre o procedimento transitório de autorização ambiental para o exercício da atividade de transporte marítimo e interestadual, terrestre e fluvial, de produtos perigosos.
27/03/2012: Instrução Normativa Ibama nº 02/12	Ibama	Estabelece as bases técnicas para programas de educação ambiental apresentados como medidas mitigadoras ou compensatórias, em cumprimento às condicionantes das licenças ambientais emitidas pelo Ibama.
16/07/2013: Portaria Interministerial MMA/MT nº 288/13		Institui o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis – PROFAS, para fins de regularização ambiental das rodovias federais e revoga a Portaria Interministerial MMA-MT nº 423/11.
16/07/2013: Portaria MMA nº 289/13	MMA	Dispõe sobre procedimentos a serem aplicados pelo Ibama no licenciamento ambiental de rodovias e na regularização ambiental de rodovias federais e revoga a Portaria MMA nº 420/11.
23/07/2013: Instrução Normativa Ibama nº 13/13	Ibama	Estabelece os procedimentos para padronização metodológica dos planos de amostragem de fauna exigidos nos estudos ambientais necessários para o licenciamento ambiental de rodovias e ferrovias.
23/05/2014: Instrução Normativa Ibama nº 9/14	Ibama	Estabelece os procedimentos relacionados às obras de emergência e urgência e de rotina em ferrovias, as quais

		integram a Licença de Operação, conforme disciplinam os arts. 7º e 8º da Resolução Conama nº 349/04
17/02/2014: Portaria MMA nº 55/14	MMA	Estabelece procedimentos entre o ICMBio e o Ibama relacionados à Resolução Conama nº 428/10 e dá outras providências no âmbito do licenciamento ambiental federal.
07/11/2014: Instrução Normativa ICMBio nº 7/14	ICMBio	Estabelece procedimentos do ICMBio nos processos de licenciamento (revoga a Instrução Normativa ICMBio nº 05/09).
17/12/2014: Portaria MMA nº 443/14	MMA	Protege, de modo integral, incluindo, entre outras medidas, a proibição de coleta, corte, transporte, armazenamento, manejo, beneficiamento e comercialização, as espécies constantes da Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU).
17/12/2014: Portaria MMA nº 445/14	MMA	Protege, de modo integral, incluindo, entre outras medidas, a proibição de captura, transporte, armazenamento, guarda, manejo, beneficiamento e comercialização, as espécies constantes da Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção - Peixes e Invertebrados Aquáticos classificadas nas categorias Extintas na Natureza (EW), Criticamente em Perigo (CR), Em Perigo (EN) e Vulnerável (VU) (alterada pela Portaria MMA nº 98/15).
24/03/2015: Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 60/15	MMA-MS-MJ-MC	Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública

		federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama (revoga a Portaria Interministerial MMA-MS-MJ-MC nº 419/11).
27/03/2015: Instrução Normativa Funai nº 1/15	Funai	Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Funai, quando instada a se manifestar nos processos de licenciamento ambiental federal, estadual e municipal, em razão da existência de impactos socioambientais e culturais aos povos e terras indígenas decorrentes da atividade ou empreendimento objeto do licenciamento.
10/07/2015: Instrução Normativa MMA nº 2/15	MMA	Dispõe sobre a supressão de vegetação e a captura, o transporte, o armazenamento, a guarda e manejo de espécimes da fauna, no âmbito do licenciamento ambiental, de que trata o art. 10 da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a supressão de vegetação em caso de uso alternativo do solo conforme definido pelo inciso VI, do art. 3º, da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012, que envolvam espécies constantes das Listas Nacionais Oficiais de Espécies da Flora e da Fauna Ameaçadas de Extinção, publicadas por meio das Portarias nos 443, 444 e 445, de 17 de dezembro de 2014.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Hofmann (2015).

A ampliação do arcabouço institucional do licenciamento a partir de atos normativos do executivo dificulta o entendimento integrado da matéria o que implica em sobreposição, falta de clareza e dificuldade na aplicação das normas, fazendo com que sua operacionalização dependa de processos paralelos e muitas vezes conflitantes (HOFMANN, 2015).

A operacionalização do licenciamento ambiental em âmbito federal cabe administrativamente ao Ibama, que executa os processos licenciatórios por meio da Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic). Essa unidade do órgão é uma diretoria finalística,

responsável pelas atividades de coordenação, controle, supervisão, normatização, monitoramento, execução e orientação de execução de ações pertinentes ao licenciamento ambiental federal. O licenciamento ambiental na Dilic é realizado a partir de coordenações e divisões gerais que atuam em áreas específicas por tipo de atividade produtiva²⁵.

Dentre os quatro tipos de arquétipos organizacionais que implementam políticas públicas apontados por Elmore (1978 apud ALVAREZ E MOTA, 2010) - implementação como um sistema de gerenciamento, como um processo burocrático, como desenvolvimento organizacional, e como um processo de conflito e barganha -, o Ibama se aproxima do arquétipo da “organização de implementação de política pública como um processo burocrático” (ALVAREZ E MOTA, 2010, p. 271).

Enquanto processo burocrático, o licenciamento ambiental federal é delineado pelas resoluções do Conama n° 001/86 e n° 237/97, e pelas Instruções Normativas do Ibama, IN n° 184/2008 e IN n° 14/11. Sucintamente, o processo burocrático compõe-se das seguintes etapas: abertura de processo ou instauração de processo; análise de requerimento e emissão de licença prévia; análise de requerimento e emissão de licença de instalação; análise de requerimento e emissão de licença de operação (ALVAREZ E MOTA, 2010).

4.2 A trajetória do Licenciamento Ambiental: Avanços e Desafios

Carneiro (2015) observa que a sistemática do tríptico licenciamento se traduz em sofisticada engenharia institucional com capacidade de contribuir para a melhoria dos processos decisórios relativos à formulação e implantação de projetos estratégicos ao desenvolvimento, conciliando-os com a preocupação ambiental. Importa, nesse sentido, que a atividade licenciadora não seja vista como um rito a ser cumprido ou um obstáculo que se interpõe à realização dos investimentos.

Partindo do exame da estrutura normativa aplicável ao licenciamento, pontua-se que o

²⁵ Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental. de Empreendimentos Fluviais e Pontuais Terrestre (CGTef); Coordenação de Licenciamento Ambiental de Mineração e Pesquisa Sísmica Terrestre (Comip); Divisão de Licenciamento Ambiental. de Empreendimentos Agropecuários, Transposições e Pequenas Estruturas (DTape); Coordenação de Licenc. Amb. de Hidrelétricas, Hidrovias e Estruturas Fluviais (Cohid); Divisão de Licenc. Amb. de Energia Nuclear, Térmica, Eólica e de Outras Fontes Alternativas (Denef); Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros (CGMac); Coordenação de Licenciamento Ambiental de Portos, Pesquisa Sísmica Marítima e Estruturas Marítimas (Comar); Coordenação de Licenciamento Ambiental de Exploração de Petróleo e Gás (Coexp); Coordenação de Licenciamento Ambiental de Produção de Petróleo e Gás (Coproduct); Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Lineares Terrestres (CGLin); Coordenação de Licenciamento Ambiental de Transportes (Cotra) Serviço de Regularização Ambiental (Serad); Coordenação de Licenciamento Ambiental de Dutos e Sistemas de Transmissão de Energia (Codut) (IBAMA, 2018).

imenso número de resoluções e portarias não supre a lacuna deixada pela ausência de uma lei federal que discipline o licenciamento ambiental no país, sendo a insegurança jurídica apontada tanto por empreendedores quanto pelos analistas e técnicos dos órgãos licenciadores, como um dos grandes entraves do processo licenciatório. Esse emaranhado de regras, sem a devida padronização dos procedimentos, seja entre os órgãos licenciadores do Sisnama, ou mesmo no âmbito da análise dos técnicos dentro do mesmo órgão, gera uma grande imprevisibilidade para o empreendedor, obstando e onerando a realização de novos projetos de investimento, especialmente os de grande porte, na área de infraestrutura econômica (MOURA, 2016a; HOFMANN, 2015; KLUG, 2017).

Outro ponto de atenção, é que o licenciamento conforme inserido na PNMA, foi desenhado para empreendimentos de grande porte, especialmente empreendimentos e atividades industriais. Ao ser estendido aos demais padrões de empreendimentos (de pequeno e médio porte), aumentou-se a demanda direcionada aos órgãos ambientais, que não passaram por uma reestruturação para processá-las.

Assim, os processos tornam-se muitas vezes desnecessariamente complexos e morosos (crítica feita inclusive ao licenciamento de empreendimentos e atividades de menor complexidade que precisam seguir as mesmas regras de grandes obras), reforçando a percepção do processo licenciatório como um entrave ao desenvolvimento de novos projetos (MOURA, 2016A).

Além disso, na prática, a infraestrutura e ação fiscalizatória dos órgãos mostram-se reduzidas e insuficientes no acompanhamento dos empreendimentos licenciados, tanto no controle da atividade, quanto na verificação de atendimento das condicionantes ambientais pactuadas e renovação das licenças. Isso ocorre em grande medida pela falta de recursos financeiros e mão de obra especializada nos órgãos ambientais, denotando ao fim, uma estrutura precária para exercer na prática as diretrizes inseridas nas normas e garantir a efetividade das medidas compensatórias propostas. Essa precariedade da análise posterior inviabiliza a avaliação do custo benefício das medidas, além de inibir ações de melhoria contínua a partir do *feedback*, e a incorporação das medidas mais eficazes nos processos licenciatórios seguintes.

A baixa qualidade dos EIA's que, por vezes, não apresentam nos diagnósticos adequada correlação entre os aspectos ambientais, os impactos gerados e as medidas mitigadoras e compensatórias (HOFMANN, 2015) é outra fragilidade do processo licenciatório. Além disso, destacam-se fragilidades como o déficit de participação social no processo decisório, sendo as audiências públicas apenas "homologatórias" (MOURA, 2016A), e a emissão de grande parte das licenças após a instalação dos empreendimentos, o que descaracteriza o aspecto preventivo

do licenciamento.

Alvarez e Mota (2010), a partir de estudos realizados pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pelo Ministério das Minas e Energia (MME), encomendados pelo Banco Mundial (BIRD), e de documentos oriundos da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), da Presidência da República (PR) e de uma auditoria da operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), pontuam as principais fragilidades do processo licenciatório brasileiro, conforme Quadro 9.

QUADRO 9 - Principais fragilidades do licenciamento ambiental no Brasil:

Fragilidade	Responsabilidade	Esfera de Ação
Indefinição sobre responsabilidades de atuação das instâncias de governo.	Poder Público	Normativo
Ausência de Avaliação Estratégica (AAE) para orientar novas alternativas de localização de empreendimentos.	Poder Público	Normativo e Operacional
Baixa qualidade dos EIA/Rimas.	Empreendedor	Operacional
Demora excessiva na emissão dos termos de referência para preparação dos EIA/Rimas.	Poder Público	Operacional
Vários atores com grande poder discricionário, destacando em alguns casos a acusação de atuação excessiva do Ministério Público.	Poder Público	Normativo e Operacional
Frequente judicialização dos conflitos ambientais, com poucas alternativas para resolução.	Poder Público	Normativo e Operacional
Ausência sistemática do monitoramento, fiscalização e acompanhamento de projetos já licenciados.	Poder Público	Operacional
Excesso de cautela, em busca do risco mínimo, por parte dos técnicos licenciadores, em virtude do receio de penalização a partir da Lei de Crimes	Poder Público	Operacional e Normativo

Ambientais e a Lei do Colarinho Branco.		
Inexistência de marco regulatório que trate de questões sociais no Licenciamento Ambiental.	Poder Público	Normativo
Insuficiência de dados e informações ambientais.	Poder Público	Operacional
Falta de cooperação entre os diversos órgãos que participam do licenciamento.	Poder Público	Operacional
Inconsistência e subjetividade na aplicação de critérios e diretrizes para análise e aprovação do EIA/Rima.	Poder Público	Operacional e Normativo
Morosidade do processo.	Poder Público e Empreendedor	Operacional
Atenção do órgão executor excessiva no processo e pouco eficiente para a análise em relação aos efeitos ambientais e sociais dos empreendimentos.	Poder Público	Operacional
Ausência de normas claras para atuação dos órgãos ambientais, especialmente ao que compete a cada órgão federado.	Poder Público	Normativo

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Alvarez e Mota (2010) e Hofmann (2015).

É importante ressaltar que uma mesma fragilidade pode ser em algum momento responsabilidade do empreendedor e em outro do poder público, como é o caso da lentidão do processo, um dos mais citados problemas do processo licenciatório e principal motivador das discussões sobre as novas propostas regulatórias em trâmite no Congresso Nacional.

Nesse contexto, sob a responsabilidade do empreendedor, pesa a baixa qualidade dos EIA/Rimas, muitas vezes elaborados de forma incompleta, constando dados inconsistentes; além da inadimplência do empreendedor frente ao órgão licenciador, seja no atendimento aos prazos, seja em detrimento do não cumprimento de regras previamente definidas. Esse ponto serve inclusive como argumento de defesa do órgão licenciador, que alega que muitas vezes ser o processo licenciatório prolongado em virtude da necessidade de solicitar informações complementares e revisões nos estudos técnicos aos empreendedores. Por outro lado, são apontadas questões como falta de estrutura operacional do órgão licenciador; a excessiva

burocratização do processo licenciatório, e embaraços normativos que acabam desencadeando problemas na hora de operacionalizar o licenciamento. Nesse cenário das fragilidades normativas, é importante ressaltar, por exemplo, que a falta de padronização no processo licenciatório acaba alargando muito a discricionariedade dos técnicos na hora das avaliações, ocasionando diferentes perspectivas de análise, gerando mal-entendidos entre o empreendedor e o órgão licenciador.

Alvarez e Mota (2010) destacam que esse excesso de discricionariedade na instituição viola o princípio constitucional da impessoalidade, além de gerar insegurança no analista pelo medo de ser responsabilizado, por suas decisões, sob a Lei de Crimes Ambientais, fazendo-os estabelecerem um maior número de condicionantes para resguardar de possíveis deficiências do processo. O excesso de condicionantes e a falta de regras claras para determinação das mesmas desencadeiam uma série de questões durante o licenciamento, que acabam contribuindo ainda mais para a morosidade do processo, além de aumentar os custos para o empreendedor.

Importa destacar que as condicionantes ambientais são de extrema importância para a garantia de conformidade ambiental dos projetos licenciados, asseverando a sustentabilidade socioambiental do empreendimento ou atividade a ser licenciada, e representam uma série de compromissos que o empreendedor assume junto ao órgão licenciador. Em outras palavras, as condicionantes são as cláusulas das quais dependem a emissão da licença e onde o licenciador estabelece as condições e restrições, passíveis de fiscalização, obrigatórias para a instalação, ampliação, ou execução dos empreendimentos visando à minimização ou mesmo a compensação dos impactos ambientais causados pelos empreendimentos e atividades.

No entanto, o estabelecimento dessas cláusulas deve seguir padrões claros e objetivos em virtude do objetivo ao qual se propõe: a garantia da sustentabilidade ambiental do projeto. Além das já citadas fragilidades nesse contexto, o excesso de trabalho gerado para acompanhar o grande volume de condicionantes, sobrecarrega o Ibama que não consegue fiscalizar de forma sistemática o seu cumprimento. Nesse ponto, cabe sublinhar que o licenciamento ambiental não termina com a emissão da licença. Para engendrar efeitos positivos na proteção ambiental é de suma importância o acompanhamento do licenciamento durante todo o tempo de vida do projeto, da concepção ao encerramento.

A ausência de AAE nas políticas, programas e projetos governamentais é apontada como um dos entraves para o licenciamento ambiental. Dentre os motivos, vale destacar que o processo licenciatório acaba ficando sobrecarregado por análises e pareceres técnicos de questões que deveriam ter sido consideradas na fase preliminar do projeto, no momento de

elaboração, o que ainda contribui para o estabelecimento de condicionantes “extras” para controlar questões que poderiam ter sido pensadas e consideradas (como a questão locacional do projeto, por exemplo) na fase preliminar.

Hofmann (2015) considera que a adoção da AAE por um país reflete maturidade política, requerendo leves alterações nos processos de tomadas de decisões, que passam a considerar a dimensão ambiental no momento de concepção dos projetos e política, representando um grande passo para o desenvolvimento sustentável (HOFMANN, 2015). Até o momento, isso não ocorre na administração pública brasileira, onde os impactos socioambientais causados pelos grandes empreendimentos são considerados e analisados posteriormente, durante o licenciamento ambiental. No entanto, embora não seja possível vislumbrar a AAE contemplando todos os planos, programas e políticas do governo federal de uma só vez, Hofmann (2015), sugere que seja inicialmente implantado em áreas estratégicas, onde a cultura do planejamento já está mais amadurecida, como é o caso do setor elétrico.

Nesse cenário de “desorganização institucional”, o Ministério Público, a quem é atribuído constitucionalmente o dever de zelar pela ordem jurídica e promover as ações civis públicas, vem sendo criticado por interceder excessivamente nos processos licenciatórios, não sem motivos. Nesse sentido, evidencia-se que a falta de transparência dos processos e a ausência de regras claras e objetivas que orientem o processo licenciatório têm gerado conflitos e judicializações, restando aos gestores e analistas dos órgãos ambientais grande esforço para responder às fiscalizações do Ministério Público (HOFMANN, 2015).

Por fim, a respeito do aparato normativo, tanto o setor produtivo quanto os ambientalistas são favoráveis à criação de uma lei federal que discipline o licenciamento ambiental brasileiro. Reconhecem a necessidade de prover maior segurança jurídica a um mecanismo que é ao mesmo tempo a porta de entrada dos investimentos e novos negócios no país, e o principal instrumento de racionalização dos recursos naturais em uso nas atividades econômicas, proteção do meio ambiente e de uma perspectiva de sustentabilidade ampliada.

No caso do setor produtivo, especialmente empreendedores do setor elétrico, industrial e agropecuário, que são os mais envolvidos nessas discussões, defendem regras que favoreçam a celeridade do processo licenciatório, tornando-o menos burocrático, diminuindo os atrasos e a eventual perda de competitividade. Por outro lado, os ambientalistas, reconhecem que é necessário garantir a segurança jurídica e celeridade aos processos licenciatórios, mas isso não pode negligenciar o principal foco de uma lei ambiental: a proteção do meio ambiente.

Os avanços em relação ao licenciamento ambiental no país são poucos e não fazem frente à quantidade de fragilidades observadas nos últimos anos. Moura (2016 a), cita o projeto

de modernização do licenciamento ambiental, projeto apoiado pelo II Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA II) que prevê meios como sistemas de informações, gestão de processos administrativos e métodos, e elaboração de normas e procedimentos para setores específicos e estratégicos; e destaca o aumento do número de técnicos capacitados, inclusive com cursos de pós graduação na área do licenciamento, lotados no Ibama, atuando nos processos licenciatórios federais.

A partir de Forattini (2013), Moura (2016 a) aponta que como principal resultado do programa, a eficiência dos processos aumentou em 50% a emissão de licença por ano, e 228% a realização de audiências públicas durante o processo, entre os anos de 2010 e 2012. No entanto, conforme a própria autora assinala, esse é um avanço questionável, já que apesar da significativa melhora, a equipe ainda não é suficiente para fazer frente à uma demanda crescente como a de emissão de licenças ambientais no país.

Alvarez e Mota (2010) destacam o Projeto Fortalecimento Institucional para o Licenciamento Ambiental que criou o Sistema de Licenciamento Ambiental Federal (Sislic)²⁶, no início dos anos 2000. O projeto Fortalecimento Institucional para o Licenciamento Ambiental, contou com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e do Programa BID II, entre os anos 1999 e 2006. O projeto visou a modernização do processo do licenciamento ambiental federal a partir do fortalecimento de sua operacionalização e descentralização das atividades do Ibama para Núcleos de Acompanhamento de Licenciamento (NAL), modernizar, normatizar e divulgar normas e procedimentos para o licenciamento ambiental federal (ALVAREZ E MOTA, 2010).

Em linhas gerais, Alvarez e Mota (2010) apontam como principais resultados desse projeto, que teve o MMA como coexecutor, a implantação de dez Núcleos de Licenciamento Ambiental (NLA), a aquisição de equipamentos como máquinas fotográficas digitais, estações de trabalhos e mobiliário, treinamento de cerca de quinhentos técnicos do Ibama e publicação de Manuais técnicos. Apesar da descontinuidade do projeto que ocorreu com a mudança de gestão no MMA, do ponto de vista quantitativo, houve um significativo aumento, de 500%, na emissão de licenças, passando de 87 em 1998, para 435 em 2009 (ALVAREZ E MOTA, 2010 apud SISLIC, 2009). Destaca-se, ainda, a construção de manuais de procedimentos com a participação de técnicos do Ibama e empreendedores, além dos habituais consultores,

²⁶ O Sistema de Licenciamento Ambiental (Sislic) é a ferramenta utilizada pela Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic) para sistematizar toda a informação produzida acerca dos empreendimentos e atividades cujos processos tramitam nesta diretoria. O Sislic também tem por finalidade, disponibilizar esses documentos para o público externo ao Ibama (IBAMA, 2008).

originando materiais mais próximos da realidade de aplicação.

Atualmente, a Dilic trabalha na implantação do Programa de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (ProLAF) a partir do aperfeiçoamento da AIA e das ferramentas que subsidiam as tomadas de decisões no licenciamento ambiental federal. Os principais objetivos do programa giram em torno de maior orientação na elaboração dos estudos ambientais, da sistematização de dados e disponibilização de indicadores de resultados e de informações sobre o processo, visando a transparência para promover maior agilidade aos procedimentos de análise técnica (IBAMA, 2016).

Em 2016, o projeto já apresentou resultados tais como a apresentação de uma matriz de impacto ambiental por tipologia, um protocolo contendo a definição dos principais dados que devem ser organizados e sistematizados para subsidiar a análise e gestão dos impactos ambientais. No último relatório disponibilizado no site do Ibama, de abril de 2006, estavam previstas a elaboração de Guias de AIA, por tipologia de empreendimento e a criação de roteiro para aperfeiçoamento de Termo de Referência (TR), além da capacitação e implantação de soluções tecnológicas para sistematização de dados. Com mais essas ações, a Dilic espera principalmente promover maior segurança e agilidade aos procedimentos de análise técnica, ampliar a transparência das informações e estabelecer uma série histórica de dados, que permita a análise integrada e modelagem de cenários, qualificando melhor o conhecimento sobre a AIA no Brasil (IBAMA, 2016).

A despeito das ações empreendidas visando o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, a realidade do instrumento demonstra hoje uma insatisfação geral dos envolvidos: os empreendedores criticam a burocracia, a imprevisibilidade e a morosidade do processo; os órgãos licenciadores reclamam da falta de estrutura para atender à demanda crescente de licenças a serem analisadas e expedidas e, finalmente, os ambientalistas reclamam da falta de eficácia e efetividade do instrumento quanto ao seu objetivo maior: a racionalização no uso dos recursos naturais e proteção ao meio ambiente com base nos princípios de sustentabilidade ampliada.

Diante de todo esse cenário, várias propostas regulatórias vêm sendo apresentadas no Congresso Nacional atualmente, e serão objeto de análise no capítulo seguinte. Muitos embates políticos fruto de conflitos de interesse são protagonizados, especialmente no ambiente político. No Congresso a disputa vem sendo protagonizada tendo de um lado os parlamentares da frente ambientalista, e de outro os ruralistas; e, ainda, representantes do setor industrial.

4.3 Um balanço parcial: Considerações sobre a institucionalização do Licenciamento Ambiental no Brasil

O licenciamento é introduzido no Brasil em articulação com a adoção da AIA como o mecanismo de análise de atividades que apresentam potencial risco ambiental, dando suporte institucional ao processo decisório relativo à instalação de grandes empreendimentos do país. Essa introdução é fruto, portanto de um processo isomórfico, em grande medida coercitivo, pois da adoção da AIA dependia a liberação de financiamento de órgãos de fomento internacionais.

A despeito da centralidade do licenciamento ambiental enquanto instrumento da PNMA, vários questionamentos têm sido feitos acerca de sua eficácia e efetividade na garantia da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável. Essas questões referem-se, sobretudo, à maneira como se desenvolveu o tecido institucional que rege o processo licenciatório, que se expressa em um emaranhado de normas fragmentadas (ABEMA, 2013; HOFMANN, 2015; MOURA, 2016 a), e à dificuldade de *enforcement* do poder público em zelar pela observância da normatização estabelecida. São problemas que criam dificuldades à condução da atividade licenciadora, tornando a concessão de licenças muitas vezes morosa e onerosa.

Em relação à definição das regras para disciplinamento do licenciamento ambiental, destaca-se que, a despeito de o Conama ser o órgão que possui competência legal para regulamentação do licenciamento, vários decretos do Executivo Federal vêm sendo estabelecidos, resultando em um arcabouço institucional que não reflete uma visão integrada do processo. O expressivo número de atos normativos expedidos por órgãos do governo federal, conforme evidenciado no Quadro 8, atesta a fragmentação normativa do licenciamento, por tratar-se de regras definidas com aplicabilidades muito específicas e segmentadas dentro da competência de atuação dos órgãos que as institui, bem como, de algum modo, demonstra instituições sendo criadas para defender interesses daqueles que as aplicam, nesse caso, na redução das incertezas de operacionalização do licenciamento.

O que importa destacar é que a expansão do arcabouço legal do licenciamento ambiental tem dificultado o entendimento da matéria, como já posto, tornando-se difícil, mesmo para os especialistas da área assimilar tantas normas. Do outro lado, aos proponentes dos projetos restam diversas dúvidas quanto à aplicação do instrumento.

Aqui, retornando ao papel regulador do Estado, cabe destacar que o objetivo da criação das instituições está na orientação das relações com vistas a justamente minimizar as incertezas, viabilizando a fluidez das transações. Nesse sentido, a estabilidade institucional é condição fundamental para o desenvolvimento de relações complexas, em que o licenciamento ambiental

se insere, por tutelar um bem público, o meio ambiente, buscando conciliar interesses difusos e muitas vezes divergentes em torno do seu uso e das consequências trazidas.

Ainda cabe pontuar, nesse contexto, que as resoluções do Conama se mostram frágeis no disciplinamento das questões relacionados ao licenciamento ambiental. Observado o regramento estabelecido, conforme o Quadro 7, percebe-se a criação de regras como reação a demandas de regulações para setores específicos. Isso denota uma dificuldade de inserir novas percepções e sistematizações ao processo licenciatório, seja de modo a acompanhar os avanços dos processos produtivos, seja em torno da sustentabilidade dos projetos, a partir de uma visão integrada do licenciamento ambiental. Da mesma forma, partindo da competência do Conama de instituir as regras para o licenciamento ambiental, a expansão da tessitura institucional a partir de atos normativos pelo executivo, na prática desvincula a exclusividade da normatização do licenciamento federal da competência do Conama e possibilita que cada órgão legitime a sua estratégia de atuação a partir de regras próprias.

Enquanto política pública, o licenciamento ambiental constitui-se como um conjunto de regras que influencia a alocação de recursos econômicos e políticos, definindo os constrangimentos e oportunidades na apropriação do território e dos recursos naturais, o que o torna importante instrumento de poder, se visto sob a ótica dos atores, movidos pela maximização de seus interesses, conforme colocado pela análise do neoinstitucionalismo da escolha racional.

No âmbito das políticas públicas, o Estado mantém a responsabilidade tanto de definir regras, que a propósito, devem se orientar por interesses coletivos, quanto criar condições para a implementação das regras criadas. No contexto do licenciamento ambiental, porém, há uma lacuna que se revela entre aquilo que propõem as regras e o que os órgãos licenciadores conseguem fazer. Parte dessa incapacidade constitui-se num desdobramento das questões normativas, que dificultam as interpretações, pelo emaranhado complexo de regras, muitas vezes contraditórios em aplicabilidade e responsabilidades, conforme descrito acima.

Um primeiro ponto que merece destaque nesse contexto, refere-se à atuação dos analistas e técnicos ambientais responsáveis pelas análises e pareceres, que em virtude da quantidade de normas, não raras vezes, acabam não conseguindo dominar o assunto (HOFMANN, 2015), abrindo precedentes para a falta de entendimento nas transações com os empreendedores, gerando solicitações de ajustes e de complementações nos EIA's, tornando o processo moroso. Por outro lado, conforme apontado por Alvarez e Mota (2010), esse emaranhado de normas gera insegurança na atuação do analista, que pode ser penalizado pela Lei de Crimes Ambientais em virtude de algum parecer equivocado. Assim, observa-se que os

analistas tendem a assumir uma postura excessivamente precavida em relação às análises e pareceres, definindo condicionantes em excesso, sem correlação clara com os impactos previstos nos diagnósticos.

Esse viés comportamental é claramente elucidado pelo pressuposto de que o comportamento dos indivíduos nem sempre se resume a influência do que é mais adequado fazer, e sim do que o indivíduo julga apropriado fazer num determinado contexto, conforme colocado pela análise do neoinstitucionalismo sociológico. Aliando o pressuposto sociológico ao estabelecido pela interpretação da escolha racional, essa concepção de que os atores agem conforme aquilo que julgam apropriado fazer, leva em consideração a defesa de seus interesses que, nesse caso, refere-se ao resguardo pretendido na análise dos processos. É um caso típico de racionalidade socialmente construída a partir do ambiente institucional onde se inserem os atores, que orientam seus comportamentos da forma que julgam mais apropriada, mesmo que não seja o mais indicado na redução dos custos de transação, conforme aponta Campbell (2007).

Nesse sentido, importa destacar que o excesso de condicionantes, além de descaracterizar o instrumento levando à perda de credibilidade, sobrecarrega ainda mais a estrutura operacional do Ibama, que não consegue atender à demanda fiscalizatória advinda das licenças concedidas, e compromete o alcance dos objetivos propostos pelo licenciamento ambiental. Resgatando a definição das políticas públicas como sistema de regras que integra tanto o compromisso da ação estatal com a promoção de fins coletivos quanto seu *enforcement*, evidencia-se que o licenciamento ambiental não termina com a emissão da licença, devendo manter-se as ações fiscalizatórias como parte do processo licenciatório, enquanto os empreendimentos estiverem em operação. Nesse sentido, a capacidade de fiscalização das condicionantes não deve ser vista de forma isolada do processo licenciatório, e sim como a ele pertencente.

Outras questões operacionais são citadas, como a baixa qualidade dos EIA's, resultado tanto da subestimação dos empreendedores ao requisito do licenciamento ambiental, que o consideram usualmente como um rito a ser cumprido, quanto da variabilidade das regras, o que gera mal-entendidos e equívocos, prolongando o processo licenciatório. Da mesma forma, aponta-se o desuso da AAE no Brasil, o que reflete a ausência de visão estratégica no planejamento territorial, o que, em termos práticos, desemboca em uma sobrecarga de análises no processo licenciatório.

Sobre a AAE, cabe considerar que a sua grande contribuição do ponto de vista da gestão ambiental refere-se à análise integrada do território, que permitiria um exame mais aprofundado dos aspectos e impactos ambientais, e das alternativas tecnológicas e locacionais dos

empreendimentos, a partir de uma avaliação sinérgica do território e seus usos. Nesse sentido, sua adoção anteciparia a dimensão de análise dos impactos à concepção dos projetos, cabendo ao licenciamento análises de conciliação dos aspectos e impactos dos projetos às características e diretrizes estabelecidas previamente.

A falta de definição de regras claras impacta ainda na execução do licenciamento por suscitar ações descoordenadas dos atores, abrindo precedentes tanto para atuações vantajosas de uns em detrimento de outros, na maioria das vezes guiados pelo olhar do mercado e não com fins ao bem-estar coletivo; quanto por gerar dúvidas e discussões em torno da atuação dos atores (aqui resumidos aos órgãos públicos) que se manifestam no decorrer do processo licenciatório. Abre-se precedentes, por exemplo, para discussões em torno da suposta intervenção excessiva do Ministério Público, justificadas, no entanto, a partir de sua função constitucionalmente atribuída de zelar pela aplicação da lei.

Diante dos embaraços observados no arcabouço institucional do licenciamento e da lacuna entre o que estabelece a norma e o que se executa, reconhece-se que a atuação do MP é motivada. Sem pretender aprofundar na discussão, é necessário ressaltar a falta de transparência em relação aos processos licenciatórios federais, haja vista a dificuldade em se acessarem as informações e relativas aos trâmites e tomadas de decisões do licenciamento dos grandes empreendimentos. Ainda, cabe destacar que tendo assegurado constitucionalmente sua competência fiscalizatória, esse não deveria ser, inicialmente, um ponto questionável; afinal, as incursões do MP na atuação dos órgãos licenciadores seriam recebidas com maior solicitude caso os órgãos conseguissem manter uma atuação mais assertiva com o estabelecido legalmente.

Outras falhas apontadas referem-se à estruturação dos órgãos, que a despeito das iniciativas empreitadas nos últimos anos, não conseguiram se estruturar em relação aos recursos materiais, humanos (analistas e técnicos capacitados para as análises) e processuais, de forma eficiente frente à crescente demanda. Do ponto de vista processual, a maior crítica refere-se à adoção de uma gestão excessivamente burocrático por parte do Ibama, ao qual aponta-se um apego exagerado às regras, em grande medida buscando reduzir as ingerências políticas que atingem o órgão (HOFMANN, 2015).

Especificamente a respeito da burocracia do processo, que vem sendo apontada nas discussões da agenda pública atual em torno de propostas para mudanças regulatórias do licenciamento ambiental no Congresso, é importante reconhecer que não é uma tarefa fácil mudar a cultura organizacional, modificando o modo de agir e pensar o processo por quem o executa.

Nesse sentido, cabe destacar, a partir da perspectiva do neoinstitucionalismo sociológico, o entendimento de instituições e cultura no ambiente organizacional como conceitos interpenetrados. Assim, para além das regras, o que rege o processo executório são os sistemas cognitivos e os modelos morais socialmente construídos a partir do contexto institucional. Nesse sentido, uma mudança no conjunto dos hábitos e atitudes dos profissionais do Ibama demandaria, dentre outras coisas, clareza nos objetivos, nos valores e nas regras a serem seguidas, o que nos leva novamente a pensar sobre a falta de constância nas regras aplicáveis e ao profuso arcabouço institucional aplicável.

Por fim, é oportuno pontuar que a partir de um panorama sobre a evolução institucional do licenciamento na política ambiental brasileira, observam-se mudanças combinadas por processos de adaptação (aplicável às leis federais e resoluções do Conama) e, em menor grau, especialmente na última década, de intencionalidade (portarias normativas), aproximando-se a evolução institucional do licenciamento da lógica de “complex interdependencies” proposta por Powell (1991 apud CARNEIRO 2000); ou ainda, da lógica descrita por Carneiro (2000) a partir de DiMaggio (1998) e Jepperson (1991), de “desenvolvimento institucional” baseada no aprimoramento de uma matriz institucional pré-existente.

De maneira geral, as interações que orientaram a trajetória institucional apontam modificações nas regras contextualizadas com a trajetória, a partir de um mecanismo de *feedback* que se estende inclusive do âmbito da política ambiental brasileira para o âmbito do licenciamento, a considerar que, tanto a regulação da política ambiental quanto do licenciamento enquanto seu instrumento, seguem uma lógica de fragmentação, a partir de regimentos específicos por setor.

Nesse íterim, cabe inclusive uma observação sobre a manutenção da estrutura institucional do processo licenciatório pautado no tríptico licenciamento, previsto em normas legais e infralegais (Decreto nº 88.351/88, Decreto nº 99.274/90, Resolução Conama 01/86, Resolução Conama 237/97, etc.), enquanto exemplo de processo adaptativo. Quanto às mudanças intencionais, destacam-se as portarias normativas do executivo que orientam a execução do licenciamento conforme perspectivas próprias dos órgãos que as institui.

Desembocando na agenda pública atual que tem como foco das discussões ambientais as novas propostas regulatórias para o licenciamento em âmbito federal, é oportuno evidenciar que todo o contexto de mudança institucional para o licenciamento hoje vivenciado na arena política não está desvinculado da trajetória institucional do licenciamento. Afinal, nos últimos anos, a ampliação do arcabouço institucional conciliado ao baixo nível de *enforcement* em torno do licenciamento ambiental vem causando grande instabilidade ao processo licenciatório,

ampliando os conflitos de interesses dos diferentes atores. Assim, tendo sido contextualizada a trajetória institucional do licenciamento ambiental, as principais propostas regulatórias em discussão no Congresso serão apresentadas no próximo capítulo.

5 AS NOVAS PROPOSTAS REGULATÓRIAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Existe relativo consenso entre operadores, licenciadores e estudiosos da área ambiental sobre a necessidade de reformulação do licenciamento ambiental, garantindo maior segurança jurídica e tornando-o mais efetivo enquanto instrumento de tutela administrativa do meio ambiente (HOFMANN, 2015; DUARTE, DIBO, SÁNCHEZ, 2017).

Na visão que se acentua no atual cenário de crise política e econômica, várias propostas têm sido apresentadas com o intuito de alterar a legislação ambiental no que diz respeito ao licenciamento, partindo de associações representativas de setores econômicos, poder executivo e, principalmente, do poder legislativo federal. Vale destacar que antes da leva de propostas regulatórias em discussão no Congresso Nacional, a partir de 2015 especialmente, a regulamentação do licenciamento estava predominantemente vinculada ao executivo, vide a ampliação do arcabouço institucional a partir de portarias normativas, conforme Quadro 8.

Após um período em que as discussões sobre a matéria do licenciamento ambiental foram subjugadas no Congresso Nacional, percebe-se, especialmente a partir de 2015, a busca por respostas rápidas e fáceis para o deslinde da questão (KLUG, 2017). Tais respostas foram motivadas pelo discurso que se construiu no país segundo o qual os problemas na realização de investimentos, especialmente o atraso nas grandes obras de infraestrutura, são devidos às falhas do licenciamento ambiental. Anteriormente ao cenário de crise que fomentou os argumentos e propostas atualmente em discussão no Congresso Nacional para a nova regulação do licenciamento ambiental, a atividade licenciadora já vinha ganhando espaço na agenda pública, num cenário inverso, qual seja, de crescimento econômico.

Conforme Klug (2017), após anos sem grandes investimentos e financiamentos públicos no país, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, buscou promover o crescimento da economia a partir de expressivos investimentos em obras de infraestrutura. Referidas obras demandavam prévio licenciamento ambiental, colocando em destaque as limitações do processo licenciatório, em especial no que tange aos prazos para as análises e concessões das licenças.

Assim, diante de frequentes atrasos nos cronogramas das obras que necessitavam passar pelo processo de licenciamento, o descumprimento dos prazos foi identificado como um gargalo do processo, razão pela qual, no período compreendido entre 2007, com início do PAC, e 2015, foram editados diversos atos normativos que, em regra, se orientam para a resolução de entraves na concessão de licenças ambientais, trazendo, como consequência não pretendida a ampliação do emaranhado de normas infralegais aplicáveis à temática.

A abordagem das propostas de mudanças no licenciamento no âmbito deste trabalho limita-se às proposições relativas à matéria em discussão no Congresso Nacional, com objetivo de disciplinar o licenciamento ambiental federal. Trata-se, mais especificamente, do Projeto de Lei nº 3.729/04 em trâmite na Câmara Federal; da Proposta de Emenda Parlamentar nº 65/12, em trâmite no Senado Federal; e dos Projetos de Lei do Senado nº 654/15, nº 603/15 e nº 602/15.

O entendimento do licenciamento como obstáculo ao desenvolvimento vem se refletindo nas propostas em discussão no Congresso, onde se destaca a PLS 654/15, que traz, em sua justificativa, a concepção do licenciamento como “vilão” dos investimentos no país, em virtude da morosidade dos órgãos ambientais nas análises e emissão dos pareceres e licenças (BRASIL, 2015 b). Assim, as propostas sugerem alterações institucionais buscando corrigir as falhas apontadas nas críticas dirigidas ao licenciamento, nas quais se destaca a demora na concessão de licenças, que o colocam como um grande entrave aos investimentos no país. Ao lado disso, argumenta-se que a atuação dos órgãos ambientais durante o processo licenciatório é excessivamente burocrática, refletindo uma gestão muito focada no processo e pouco nos resultados (HOFMANN, 2015).

Outros problemas são apontados nas justificativas dos projetos legislativos em andamento como causas da morosidade do licenciamento ambiental, como uma suposta intervenção exagerada do Ministério Público, que gera judicializações excessivas e a sobrecarga do licenciamento ambiental por análises que deveriam ser realizadas anteriormente ao processo licenciatório, referidas à implantação da AAE (HOFMANN, 2015). No entanto, importa destacar que outras questões que impactam nos prazos processuais do licenciamento, como a baixa qualidade dos EIA's e as dificuldades operacionais dos órgãos licenciadores (HOFMANN, 2015; ALVAREZ E MOTA, 2010), não são manifestadas nas justificativas que orientam a criação das novas regras disciplinadoras do licenciamento ambiental.

As seções a seguir buscam promover uma apresentação descritiva e analítica das principais propostas em discussão no Congresso. A descrição das propostas parte daquela em tramitação na Câmara, seguindo-se das proposições em tramitação no Senado. Na sequência, a análise é dirigida para a identificação de quais são os principais problemas apontados nas propostas examinadas e como o aperfeiçoamento institucional por elas pretendido é concebido e delineado.

A análise proposta apoia-se nos aportes teóricos do neoinstitucionalismo e propõe-se a entender como as novas regras estão sendo formuladas, a partir do entendimento dado ao licenciamento ambiental e das motivações manifestadas para as propostas regulatórias

sugeridas, além da identificação dos principais atores e interesses no contexto em que as mudanças propostas se inscrevem.

5.1 Propostas de mudança no licenciamento em tramitação na Câmara Federal

A discussão sobre uma lei geral que oriente e discipline o licenciamento ambiental no Brasil não é recente. Na Câmara Federal, muito antes da discussão em torno do PL 3.729/04, conhecido como Lei Geral do Licenciamento, e anteriormente até mesmo à promulgação da CF/88, o Projeto de Lei nº 710/88, com tal propósito, já estava pronto para votação no Plenário. De autoria do então deputado Fábio Feldmann, o PL tornava obrigatória a elaboração do EIA/Rima nos termos da PNMA, estabelecida pela Lei 6.938/81 e posteriormente corroborado no texto constitucional.

Destaca-se que a proposta de Fábio Feldmann foi a primeira iniciativa voltada à criação de um diploma legal próprio às normas do licenciamento ambiental, indo além da lei nº 6.938/81, que estabelece a PNMA e o licenciamento como seu principal instrumento. Hoje desatualizado, o referido projeto de lei foi lembrado nas discussões do Congresso e citado nas justificativas parlamentares para a proposição da nova legislação que trata o licenciamento ambiental.

O PL 3.729/04 tramita na Câmara Federal há quatorze anos e, nesse período, vários outros projetos de leis referentes ao licenciamento ambiental foram apresentados e discutidos, sem terem sido convertidos em lei de fato. De um total de vinte projetos de leis apensados, quatorze foram aprovados tendo seus preceitos considerados na redação final do referido projeto de lei.

Sobre a tramitação do PL 3.729/04, cabe ressaltar que, inicialmente, ele havia sido designado para discussão na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), para análise de mérito; na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para análise de mérito e para fins do artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD); e na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para fins do artigo 54 do RICD. No entanto, em dezembro de 2013 foi deferido requerimento apresentado pelo deputado Fernando Giacobbo (PR/PR), solicitando a distribuição do projeto de lei também à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); passando a configurar a distribuição. A proposta passou, então, por análise em cinco comissões, sendo elaborados, no total, vinte substitutivos do texto original que, a despeito de apresentar vários pontos polêmicos e dividir opiniões dentro e fora da Câmara, foi apresentado, em agosto de

2017, como “O Acordo Possível” (WWF, 2017; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017; BRASIL, 1989).

Em todos os episódios onde se inserem discussões a respeito de mudanças institucionais são previstos conflitos, lutas e barganhas em torno de interesses diversos. As negociações no Congresso Nacional vêm sendo conduzidas principalmente por dois grupos, os ruralistas e os ambientalistas, e, na Câmara Federal, essa disputa em torno da criação da Lei Geral do Licenciamento tem sido ainda mais acirrada, com discussões levadas à mídia.

Os dois lados da disputa convergem quanto à necessidade de garantir maior estabilidade institucional ao licenciamento ambiental a partir de uma lei geral que oriente o processo a nível federal. O que suscita as discussões que vêm se arrastando no tempo e gerando as adaptações no projeto da lei são as posições opostas quanto ao entendimento do que deve ser priorizado, e quais os constrangimentos e oportunidades devem ser criadas para o licenciamento ambiental a partir da lei.

5.1.2 Proposta de Lei 3729/04, a Lei Geral do Licenciamento

O Projeto de Lei 3.729/04 teve, como autor de sua versão original, o deputado Luciano Zica, do Partido dos Trabalhadores (PT-SP)²⁷, juntamente com outros vinte e quatro deputados, quase todos do PT, com o objetivo de disciplinar o processo de licenciamento ambiental federal e regulamentar o inciso IV do parágrafo 1º do Art. 225 da CF/88. O referido inciso constitucional dispõe sobre a obrigatoriedade do estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, ao qual deverá ser dada publicidade (BRASIL, 1988). O inciso define ainda o conjunto de responsabilidade do poder público na garantia do direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido no caput do referido artigo. Na íntegra, o inciso diz:

“IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (BRASIL, 1988).

Na justificação do texto original da proposta, datada, como já mencionado, de 2004, pesa o argumento de que, apesar de passados dezesseis anos da promulgação do texto federal, o dispositivo ainda carecia de regulamentação, mantendo-se a insegurança jurídica nos atos do

²⁷ Em 2009 o deputado desfilou-se do PT e vinculou-se ao Partido Verde (PV), onde se mantém.

licenciamento ambiental, que não contava com uma regra disciplinadora a nível federal. Reforçando o argumento da necessidade de garantir maior segurança jurídica, a justificativa cita a PL 710/88, projeto que antes mesmo da aprovação da CF/88 propunha o disciplinamento do licenciamento ambiental a nível federal, estando pronto para a Ordem do Dia²⁸ no Plenário desde o dia 01/02/1999 (HOFMANN E ARAÚJO, 2015).

O texto original do PL 3.729/04 gira, sobretudo, em torno da exigência do estudo prévio de impacto ambiental como garantidor do princípio da precaução, incluindo o licenciamento ambiental no rol de ações antecipatórias de controle e prevenção de danos ao meio ambiente. O principal argumento para a necessidade de aprovação de uma lei específica sobre o licenciamento ambiental é a “notória insegurança jurídica em que vive o referido setor”, considerada tão grave quanto a falta de estrutura operacional pública para o processo licenciatório (BRASIL, 2004 a).

A principal inovação do texto original da proposta refere-se à atenção dada ao aspecto locacional do empreendimento durante a fase dos estudos ambientais que precede a emissão da licença. Isso porque a resolução nº 001/86 do Conama estabelece o escopo para o licenciamento a partir do porte e tipologia, não inserindo a consideração analítica do caráter locacional dos empreendimentos – aspecto que vem se caracterizando como crítica recorrente ao processo licenciatório no decorrer de todos esses anos²⁹.

Dessa forma, o artigo 15 do texto legal original do PL 3.729/04 inseriu a exigência de se considerar a definição dos limites geográficos da área direta e indiretamente afetada pelo empreendimento, bem como de realizar o diagnóstico ambiental de ambas as áreas, identificando e avaliando sistematicamente os efeitos dos empreendimentos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2004, a). A medida, no entanto, gerou grande polêmica por exigir um estudo aprofundado das referidas áreas, sob o argumento de que afetaria os estudos ambientais tanto em termos de recursos financeiros necessários à sua elaboração quanto de prazos do processo licenciatório, já tido como moroso.

A partir de 2004, os projetos de leis sugeridos na Câmara que versam sobre o

²⁸ Fase da sessão plenária destinada à discussão e votação de projetos.

²⁹ “A ausência da dimensão territorial representa uma das principais lacunas no processo de licenciamento ambiental, na medida em que não leva em conta, na maioria das vezes, o espaço geográfico no qual os projetos são implantados. Como a LP objetiva examinar a viabilidade ambiental do projeto, incluindo a localização do empreendimento, sua concessão fica prejudicada pela falta de informações geográficas, a não ser em casos em que se conhecem as restrições locais pré-definidas como áreas protegidas, sítio arqueológico, paleontológico, espeleológico, APP, RL, etc. Como se adota um modelo de licenciamento por fonte, isto é, empreendimento por empreendimento, o modelo atual falha em não dispor de mecanismos para avaliar os impactos cumulativos e sinérgicos, sem os quais os danos ambientais distribuídos no território não são suficientemente examinados (ABEMA, 2013, p. 23).

licenciamento ambiental vão sendo apensados ao texto original do PL 3.729/04, incluindo novas propostas de mudanças nas regras, o que inclui modificações no enquadramento do critério locacional na classificação da vulnerabilidade ambiental das áreas afetadas direta e indiretamente pelos empreendimentos.³⁰

Como já mencionado, o PL 3.729/04 tramitou por três comissões na Câmara, além da CCJ, sendo que cada comissão, após análise e considerações no texto, apresentou o texto substitutivo adotado. A tramitação seguiu a seguinte ordem: CAPADR, CMADS e CFT. Na CAPADR o trâmite do projeto foi rápido e trouxe salientes modificações em relação à proposta original. Em 15 dias a proposta foi discutida e o texto substitutivo apresentado pelo relator Moreira Mendes (PSD/RO) em 14 de maio de 2014 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Dentre as questões consideradas no substitutivo da CAPADR, destacam-se as expostas nos artigos 3º e 4º do PL 3.729/04. Primeiro, no artigo 3º, fica definido que caberá ao poder executivo regulamentar o licenciamento de empreendimentos ou atividades de interesse social ou utilidade pública. Segundo, delega aos entes federativos, no artigo 4º, no âmbito de suas competências, definir os critérios e parâmetros para o enquadramento do tipo de licenciamento que caberá a cada empreendimento, conforme sua natureza, porte e potencial poluidor. A proposta sugere três tipos de licenciamentos: o Licenciamento Ambiental Ordinário (LAO), compreendendo a LP, a LI e a LO; o Licenciamento Ambiental Simplificado (LAS); e a dispensa ao Licenciamento Ambiental, conforme a tipologia do empreendimento. Além disso, define os prazos máximos para as fases do processo licenciatório.

A CMADS apresentou, em outubro de 2015, seu texto substitutivo, representando até então a posição também do MMA, e agregando, conforme citado na justificativa, contribuições recebidas de secretarias estaduais e municipais de meio ambiente. A justificativa apresentada pelo relator, o deputado Ricardo Tripoli (PSDB-SP), cita a ausência de uma norma legal federal acerca do EIA/RIMA e do licenciamento ambiental, que vem sendo regulados pelas Resoluções do Conama, especialmente as de nº 001/86 e nº 237/97, junto com legislações estaduais e municipais. O relator afirma ainda ser evidente que a ausência de uma lei federal acaba provocando diversos questionamentos e conflitos de competências a respeito do processo de licenciamento.

O texto da CMADS mantém o estabelecimento de prazos máximos para as fases do

³⁰ Sublinha-se aqui que os novos projetos que tratam da matéria e têm seu apensamento aprovado, o que depende da convergência da proposta ao projeto de lei inicial, têm suas matérias inseridas num texto único, apresentado como substitutivo. Em outras palavras, os textos substitutivos apresentados é um compilado de todos os projetos de leis anexados.

licenciamento ambiental e a Licença Simplificada para certos tipos de empreendimentos, mas insere uma seção para tratar do assunto, numa tentativa de pormenorizar os critérios a serem adotados. Merece destaque também a manutenção do fator locacional na definição das exigências para a concessão da licença, tal como consta do texto original proposto por Luciano Zica e outros. Percebe-se que o texto da CMADS mantém um esforço em garantir maior presteza ao processo licenciatório sem perda da qualidade dos estudos do ponto de vista da sustentabilidade socioambiental.

O substitutivo apresentado na CMADS propõe ainda instituir a AAE como instrumento de controle ambiental das Políticas, Planos e Programas governamentais, passando o instrumento a compor o artigo 9º da Lei 6.938/81. Essa proposição significa inserir a dimensão ambiental nas análises prévias do planejamento governamental, evitando que toda a análise socioambiental do projeto seja atribuída ao licenciamento, tornando o processo sobrecarregado por diagnósticos que deveriam ter sido realizados anteriormente. Entendida como o conjunto de atividades que objetivam prever e estimar em todas as dimensões os riscos ambientais associados às políticas, planos e programas públicos, concomitantemente à sua fase de elaboração, caberá à AAE ainda, dentre outras questões, a proposição de programas e ações compensatórias aos efeitos socioambientais e econômicos adversos (BRASIL, 2004c).

Na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), para onde o texto foi encaminhado em outubro de 2015, o projeto, que teve como relator o deputado Mauro Pereira (PMDB- RS), apensa novas propostas e passa a ser chamado de “Lei Geral do Licenciamento”. Foi na CFT que o projeto ficou mais tempo em discussão - de outubro de 2015 a agosto de 2017. Foi também nesta comissão que o maior número de substitutivos foi proposto, sendo a proposta final, chamada de “O Acordo Possível” apresentada por essa comissão em 29 de agosto de 2017 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Durante o tempo em que tramitou na CFT sob a redação de Mauro Pereira, integrante da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), o texto proposto pelo redator recebeu forte apoio da bancada ruralista e de instituições como a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Confederação Nacional da Indústria (CNI), ou seja, de entidades representativas do setor produtivo. Uma das maiores polêmicas do substitutivo adotado pela CFT refere-se à isenção das propriedades rurais do licenciamento ambiental, estabelecida no artigo 7º, inciso I do texto final da PL 3.729/04. Devido à forte influência da bancada ruralista no plenário, o substitutivo ganhou forte apoio na Câmara. A proposta adotada pela CFT agrada à CNI por reduzir os prazos para análise de licenças e delegar aos estados e municípios a definição de quais os empreendimentos estarão sujeitos às licenças ambientais, bem como qual o grau de

rigor da análise aplicado em cada caso (BRASIL, 2004).

A possibilidade de cada ente federativo definir o tipo de licença aplicada a cada tipologia de empreendimento tem sido alvo de várias críticas, pois vislumbra, para parte dos empreendedores, a possibilidade de intervir nas forças políticas, especialmente municipais, para consecução dos seus objetivos. Na interpretação de Maurício Guetta, consultor jurídico do ISA, a facilidade que a mudança proposta introduz no tocante à flexibilização da legislação ambiental poderá ser utilizada para atrair investimentos privados pelos governos subnacionais, gerando uma guerra fiscal ambiental no país, especialmente diante da atual crise econômica, na qual os estados se defrontam com maior escassez de recursos financeiros (ISA, 2016).

Seguindo essa linha de interpretação, a situação mostra-se ainda mais delicada pela permissão, sugerida no texto, de um licenciamento autodeclaratório, feito eletronicamente, referindo-se ao licenciamento simplificado, denominado “Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC)” (BRASIL, 2004). Nesse tipo de licenciamento, empreendimentos considerados de baixo impacto ambiental poderiam obter uma licença imediata a partir da autodeclaração por termos de adesão e compromisso preenchidos em sites de órgãos ambientais. Nesse caso, caberá aos entes federativos definirem quais tipos de empreendimentos seriam passíveis da autodeclaração, não constando claramente, no texto proposto, quais as regras e critérios deveriam ser por eles considerados para a definição dos empreendimentos passíveis de enquadramento em tal categoria.

Como já mencionado, o projeto tem sido objeto de análise e discussão entre as diferentes frentes parlamentares, tendo como principais envolvidos, a bancada ruralista, de um lado, e a frente parlamentar e organizações ambientalistas, do outro. Os ruralistas apontam para a burocracia e julgam as exigências do processo de licenciamento como excessivas, tratando o processo licenciatório como um entrave para a economia, à medida em que afasta investimentos privados do país. Por sua vez, os ambientalistas defendem a manutenção da realização dos estudos prévios conforme estabelecido na resolução do Conama nº 001/86 e do rigor no processo licenciatório como fundamentais para a redução dos impactos socioambientais, proteção dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável do país. Nesse contexto, argumentam que além das mudanças nas regras, devem ser pensadas ações com vistas à melhoria da infraestrutura técnica e operacional dos órgãos licenciadores, tornando-os aptos a atender de forma eficiente às demandas por licenciamento.

Conforme regra válida tanto para Câmara quanto para o Senado, em caso de propostas semelhantes ocorre a tramitação em conjunto, sendo as propostas mais novas apensadas ao projeto de lei mais antigo. Nesses casos, o relator dá um parecer único, mas precisa se

pronunciar sobre cada um. No caso de aprovação de mais de um projeto apensado, o relator faz um substitutivo ao projeto original, considerando todos os itens aprovados de todos os projetos apensados. Portanto, o texto final que irá ao plenário para votação é o 13º substitutivo ao PL 3.729/04, e abrange em seu texto considerações dos vinte projetos de leis que foram a ele apensados.

Isto posto, resta dizer que o texto final da Lei Geral do Licenciamento contempla questões como o estabelecimento de prazos para a concessão de licença, os estudos e instrumentos específicos pertinentes a cada caso, os critérios para empreendimentos considerados de interesse nacional, a dispensa de licenciamento para determinadas atividades, e a priorização do trâmite para projetos que pretendam a melhoria do meio ambiente. Os projetos apensados que foram considerados na redação final da lei são expostos no Quadro 10, sistematizados de acordo com o número do projeto, autor, descrição e ideias acolhidas no texto final.

QUADRO 10 - Projetos de Leis Apensados acolhidos no texto final da Lei Geral do Licenciamento Ambiental:

Número do Projeto de Lei:	Autor:	Descrição:	O que foi acolhido:
3.957/04	Deputada Ann Pontes (PMDB)	Disciplina o licenciamento ambiental e sua aplicação pelos órgãos ou entidades competentes, integrantes dos Sisnama, instituídos pela PNMA.	Tendo sido um dos balizadores do substitutivo aprovado na CMADS juntamente com o texto original do PL 3729/04 e contemplando de forma ampla o licenciamento ambiental teve a ideia incorporada ao texto proposto.
5.435/05	Deputado Ivo José (PT)	Altera a lei nº 6.938/81 para ampliar a proteção ao meio ambiente e dar celeridade ao processo de recuperação ambiental. Exige, no âmbito do processo ambiental, a apresentação de plano de gestão de riscos ambientais e garantias reais para recuperação de danos ambientais	Texto Final prevê condições especiais de licenciamento para o empreendedor que possua seguros, garantias ou fianças ambientais de sua atividade ou empreendimento.

358/11	Deputado Júlio Lopes (PP)	Determina prioridade para tramitação do licenciamento ambiental de atividades que tenham como objetivo a conservação e melhoria do meio ambiente.	Adota previsão proposta na forma de procedimento de Licenciamento Ambiental Simplificado para atividades e empreendimentos desse tipo.
1.700/11	Deputado Silas Câmara (PRB)	Altera a lei nº 6.938/81 para estabelecer que os riscos sísmicos sejam considerados no Âmbito do licenciamento ambiental.	Considera que os riscos sísmicos já são contemplados nos estudos ambientais relativos ao meio físico para empreendimentos que o requeiram; mantendo a exigência dos estudos de meio físico, embora sem citar especificamente os estudos sísmicos.
2.941/11	Deputado Ronaldo Benedet (PMDB)	Altera dispositivo na lei nº 6.938/81 fixando o prazo máximo de 90 dias para os órgãos ambientais decidirem sobre os pedidos de licenciamento ambiental.	A despeito de discordar com o prazo máximo de noventa dias sugeridos no referido projeto, mantém o apensado pela concordância em estabelecer prazos máximos para a emissão das licenças.
5.716/13	Deputado Alessandro Molon (PT)	Dispõe sobre os objetivos e competências dos órgãos licenciadores responsáveis pela avaliação e aprovação de estudos de impactos ambientais de planos, programas e projetos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental.	Considera o projeto como um dos balizadores da proposta aprovada na CMADS evoluído para o texto final proposto, mantendo-o apensado.
5.918/13	Deputado Jorge Silva (PHS)	Dispõe sobre a exigência de Plano de Controle e Contaminação Ambiental para fins de licenciamento	Mantém-se apensado por constar no texto substitutivo final a previsão de medidas protetivas, mitigadoras e compensatórias para

		ambiental.	os efeitos reais ou potenciais do empreendimento.
8.062/14	Deputado Alceu Moreira (PMDB)	Dispõe sobre o licenciamento ambiental e regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.	Considera o projeto como um dos balizadores da proposta aprovada na CMADS evoluído para o texto final proposto, mantendo-o apensado.
1.546/15	Deputado Ronaldo Benedet (PMDB)	Dispõe sobre normas gerais para o licenciamento de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.	Considera o projeto como um dos balizadores da proposta aprovada na CMADS evoluído para o texto final proposto, mantendo-o apensado.
3.829/15	Deputado Rômulo Gouveia (PSD)	Acresce dispositivo à Lei nº 6.938/81 para incluir projetos de piscicultura como parte integrante do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas nos processos de licenciamento ambiental de atividades mineradoras.	Foi apensado ao 3.957/04, e posteriormente ao PL 3.729/04, abrangendo no texto final, questões gerais sobre o licenciamento ambiental.
4.429/16	Deputado Wilson Filho (PTB)	Dispõe sobre o procedimento de lei ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.	O texto substitutivo final apresentado apresenta procedimento simplificado aos empreendimentos considerados estratégicos e de interesse nacional.
6.411/16	Deputado Newton Cardoso Jr. (PMDB)	Acresce § 6º ao art. 35 da lei nº 12.651/12 e altera a descrição do código 20 do anexo VIII da lei nº 6.938/1981, acrescido pela lei nº 10.165/00, para dispensar o licenciamento	Foi contemplado no substitutivo final do PL 3.729/04 nas dispensas do licenciamento ambiental para atividades de silvicultura.

		ambiental a atividade de silvicultura quando o plantio e a condução de espécies florestais nativas ou exóticas se der em áreas rurais consolidadas, ou em áreas que se encontrem degradadas em função de impacto antrópico a qualquer tempo e desde que localizados fora de APP ou Reserva Legal. Revogam-se, parcialmente, as Resoluções 001/86 e 237/97 do Conama.	
6.877/17	Deputado Jaime Martins (PSD)	Altera a lei nº6.938/81 para incluir a análise de risco de desastre no âmbito do licenciamento ambiental.	Contemplado na forma de estímulo a medida que prevê condições especiais de licenciamento para o empreendedor que possua seguros, garantias ou fianças ambientais de sua atividade ou empreendimento.
7.143/17	Deputado Francisco Floriano (Democratas)	Altera a lei nº 6.938/81 para dispor sobre o processo de licenciamento ambiental, prevendo procedimentos diferenciados de acordo com a natureza, porte e potencial poluidor do empreendimento.	Contempla assim como o proposto no referido projeto de lei, procedimentos diferenciados de acordo com o empreendimento.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Brasil (2004).

No processo de discussão para a Lei Geral do Licenciamento, vários textos substitutivos foram apresentados, modificando o texto original a partir dos debates ocorridos nas comissões e das matérias contidas nos projetos apensados. No total foram apresentados vinte textos substitutivos desde 2004, conforme o Quadro 11, que sistematiza os projetos de acordo com a comissão parlamentar e o relator responsável pela apresentação do texto, a quantidade de textos apresentados por comissão, a data de apresentação do substitutivo final adotado pela comissão

e seus principais pontos.

QUADRO 11 - Relação de substitutivos apresentados para o Projeto de Lei 3.729/04:

Comissão	Relator	Quantidade de textos propostos	Data de Apresentação do Substitutivo Adotado	Principais Pontos do Substitutivo adotado.
Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)	Ricardo Tripoli	07	14/10/15	-Manutenção do EIA/RIMA e do processo de Licenciamento Ambiental para os empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras e degradadoras. -Dispensa a licença ambiental para empreendimentos , considerados de baixo impacto ambiental. -Defende o licenciamento ambiental simplificado para obras consideradas de baixo impacto. - Considera o fator locacional na definição das exigências para a concessão da licença tal qual o texto original proposto por Luciano Zica e outros. -Reforça o uso da AAE com instrumento de planejamento <i>ex-ante</i> o licenciamento ambiental.

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR)	Moreira Mendes	02	14/05/14	-Reduz os prazos para análise de licenças pelo órgão licenciador. -Delega aos entes federativos a responsabilidade de definição dos empreendimentos sujeitos às licenças ambientais simplificadas e trifásica.
Comissão de Finanças e Tributação (CFT)	Mauro Pereira	11	29/08/17	-Alternativas além do modelo trifásico de licenciamento, chamado de licenciamento simplificado. -Mantém a responsabilidade de classificação do potencial poluidor e definição de qual licença necessária aos entes federativos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Câmara dos Deputados (2017).

O texto que será votado no plenário, como mencionado, vem sendo chamado de “O Acordo Possível”, apesar de não agradar integralmente nem os ruralistas e nem os ambientalistas, segue, na maior parte, as sugestões advindas da bancada ruralista, por sua força política na Câmara, ocupando inclusive, em grande medida, os assentos na CMADS (WWF BRASIL, 2017; STUMP E LEONHARDT, 2017; PÚBLICA, 2017).

O Quadro 12 elenca os principais pontos da proposta da *Lei Geral do Licenciamento*, considerando aspectos como os tipos e dispensas de licenças previstas, o fator locacional do empreendimento, os prazos administrativos, a participação públicas e dos órgãos intervenientes.

QUADRO 12 - Principais diretrizes da Lei Geral do Licenciamento, “O Acordo Possível”.

Tipos de licenças	Prevê o licenciamento trifásico (LP, LI, LO sequencialmente), e o Licenciamento Simplificado (bifásico, em fase única e por adesão e compromisso) (BRASIL, 2015, ART.15).
--------------------------	---

Dispensas ao licenciamento	As dispensas ao licenciamento ambiental ficam estabelecidas para o cultivo de espécies de interesse agrícola, pecuária extensiva realizada em áreas de uso alternativo do solo; silviculturas de florestas plantadas; pesquisa de natureza agropecuária; empreendimentos e atividades de caráter para preparo e emprego das Forças Armadas; serviços e obras de melhoria e ampliação de empreendimentos já licenciados com essa previsão; e aqueles que não constam na lista de empreendimentos com potencial risco de degradação e poluição (BRASIL, 2004, ART. 7º).
Definição do tipo de licença aplicável a cada empreendimento	O estabelecimento do potencial poluidor ou degradador dos empreendimentos considerando sua natureza e seu porte fica sob a responsabilidade dos entes federativos a partir dos órgãos colegiados do Sisnama, que estabelecem a partir dessa classificação o tipo de estudo ambiental e de licença será submetido o empreendimento (BRASIL, 2004, ART. 12, §2).
Consideração do fator locacional	O fator locacional do empreendimento para fins de classificação do potencial degradador do empreendimento é mantido do texto original, no entanto a partir de uma abordagem mais superficial (BRASIL, 2004, ART. 12, §1º).
Prazos administrativos	Ficam estabelecidos prazos máximos para as fases do licenciamento, no caso de licenciamentos trifásicos e bifásicos. Além disso, estabelece-se prazo de manifestação do órgão licenciador em caso de incompatibilidade do EIA com o exigido no Termo de Referência (TR). Fica estabelecido que o não cumprimento dos prazos previstos não implica em emissão tácita da licença, mas instaura a competência supletiva de licenciamento (BRASIL, 2004, ART.32).
Participação pública	No caso de licenciamento com exigência do EIA fica a obrigatoriedade de realização de pelo menos uma audiência pública presencial antes da emissão da LP com a apresentação do Rima pelo empreendedor. A realização de mais de um encontro presencial nesses casos deve ser justificado pelo órgão licenciador. São previstas ainda a participação pública via internet em caso de requerimento pelo MP ou 50 ou mais cidadãos. O caráter das audiências e consultas públicas são mantidos como consultivos, não vinculadas à decisão da autoridade licenciadora. No caso de licenciamentos sem exigência do EIA caberá a autoridade licenciadora o recebimento de sugestões presenciais ou via internet (BRASIL,

	2004, ART.28 e ART. 29)
Participação das autoridades envolvidas	Ficam estabelecidas as situações para participação de autoridades no licenciamento ambiental de forma consultiva, não vinculando o caráter das manifestações à decisão final da autoridade licenciadora. Estabelece-se ainda a obrigatoriedade de embasamento técnico para condicionantes sugeridas pelas atividades envolvidas, que deverão também acompanhar a implementação das mesmas, cabendo ao órgão licenciador rejeitar as que não atenderem a esse requisito. (BRASIL, 2004, ART.31 e ART.32)

Fonte: Elaborada pela autora a partir de Brasil (2004).

Além dos pontos elencados acima, vale ressaltar, como ponto controverso do projeto que busca instituir a Lei Geral do Licenciamento, a revogação da modalidade de crime culposo para funcionário público que concede a licença, autorização ou permissão ambiental em desacordo com as normas ambientais, conforme previsto no Art. 67 da Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998). Além disso, o referido projeto de lei não estabelece nem faz referência à aplicabilidade de outros dispositivos legais punitivos em caso de descumprimento das regras nele contidas.

Um aspecto positivo do projeto consiste na inserção da AAE como instrumento da PNMA aplicável às políticas, planos e programas governamentais de grande amplitude territorial e/espacial, assegurando a consideração da transversalidade e integração setorial e territorial, bem como da sustentabilidade ambiental na tomada de decisão. Além disso, destaca-se a previsão de incentivos aos empreendedores que adotarem medidas voluntárias ou mais rigorosas do que aquelas inicialmente estabelecidas pela lei, como redução dos prazos de análises e dilação dos de renovação das licenças (BRASIL, 2004, ART. 9º). Esse é um avanço relevante, à medida que pode trazer resultados benéficos ao meio ambiente com menos gastos públicos, já que não exige nenhuma contrapartida inicial do Estado que demande investimentos, tendo em vista os custos de *enforcement* para a aplicação da lei (MOURA, 2016 a).

5.2 Propostas em tramitação no Senado Federal

As propostas regulatórias para o licenciamento ambiental em curso no Senado são justificadas formalmente, sobretudo, pela necessidade de destravar o crescimento econômico do país. Com exceção da Proposta de Emenda Constitucional nº 65 de 2012 (PEC 65/2012), os projetos fazem parte das iniciativas em torno da Agenda Brasil - conjunto de propostas

sugeridas em agosto de 2015 pelo então presidente do senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), buscando incentivar a retomada do crescimento econômico no país.³¹

A Agenda Brasil, no que concerne ao licenciamento ambiental, contempla propostas que se inserem no eixo denominado “Melhoria do Ambiente de Negócios e Infraestrutura”. Em linhas gerais, três das medidas sugeridas merecem atenção: a revisão da legislação de licenciamento ambiental nas zonas costeiras, áreas naturais protegidas e cidades históricas, com fins a incentivar novos investimentos produtivos; a revisão dos marcos jurídicos que regulamentam áreas indígenas, como forma de compatibilizá-las com atividades produtivas; e a simplificação dos procedimentos de licenciamento ambiental, definindo prazos máximos para a emissão das licenças, e estabelecendo o processo designado como *fast track* para obras consideradas estruturantes do PAC (BRASIL, 2015 a).

Nesse contexto, três Projetos de Leis do Senado (PLS) estão sendo discutidos no plenário, buscando a definição de regras que simplifiquem o processo licenciatório para os empreendimentos considerados estratégicos para o país. São eles: o PLS 654/15, o PLS 603/15 e o PLS 602/15.

Quanto à PEC 65/12, apesar de ser anterior às propostas de leis associadas à Agenda Brasil, a referida proposta ganhou força em meados de 2015, no âmbito dos debates em torno da Agenda Brasil, sendo discutida em plenário no ano seguinte, em regime especial (EBC, 2016).

Em sintonia com a proposta da Lei Geral do Licenciamento, em trâmite na Câmara Federal, as propostas em discussão no Senado trazem, como justificativas, questões relacionadas à importância de garantir segurança jurídica ao processo licenciatório e, principalmente, o argumento de que é necessário conferir celeridade ao licenciamento, com vistas a viabilizar a execução de grandes obras e empreendimentos no país.

Tendo sido contextualizado o ambiente e o processo de discussão das novas propostas regulatórias para o licenciamento ambiental no Senado Federal, são apresentadas nos próximos tópicos descrições mais detalhadas sobre a PEC 65/12, além do PLS 602/15, PLS 654/15 e PLS 603/15, com o objetivo de fundamentar a análise da natureza das mudanças nas regras do jogo do licenciamento ambiental que elas pretendem introduzir.

³¹ Inicialmente a Agenda Brasil continha 27 proposições, que após discussão entre senadores e membros do executivo, foram ampliadas para 43. As propostas, que buscam formalmente arrefecer a crise econômica no país, trazem novas sugestões e adotam outras que já estavam sendo discutidas no Congresso. Estão divididas em quatro eixos, a saber: Melhoria do Ambiente de Negócios e Infraestrutura, Equilíbrio Fiscal, Proteção Social e Reforma Administrativa e do Estado.

5.2.2 Proposta de Emenda Constitucional nº 65/12 (PEC 65/12).

A PEC 65/12 foi proposta pelo senador Acir Gurgacz (PDR-RO) - integrante da bancada ruralista -, em 2012 e, desde então, vem sendo objeto de debates, por seu conteúdo polêmico. Em março de 2016, a proposta foi retomada pelo Senado, ganhando celeridade nas discussões e votações ocorridas no primeiro semestre do referido ano, sobretudo por ter sido incluída nas discussões da Agenda Brasil. A referida proposta sugere acrescentar um sétimo parágrafo ao Art. 225 do texto constitucional, com o objetivo de assegurar a continuidade da obra pública após a apresentação do EIA para fins de concessão da LP. O texto original da proposta diz:

“ Art 1º. O art 225 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte §7º:
Art. 225. (...)
§ 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente (NR) (Brasil, 2012a).”

De acordo com o estabelecido no texto original da proposta e em sua justificativa, a apresentação do EIA seria suficiente para que as obras públicas fossem executadas, não podendo ser canceladas, a não ser em face de fato superveniente (BRASIL,2012). Na prática, a proposição representaria o desmonte do licenciamento ambiental, eliminando até mesmo a necessidade de análise do estudo ambiental apresentado. Diante das inúmeras críticas recebidas, o texto do parágrafo foi mudado, sugerindo que, além da apresentação do EIA, o mesmo deveria ser também aprovado, passando a ter a seguinte redação:

“§ 7º A apresentação e a aprovação do estudo de impacto ambiental importam autorização para a execução da obra, que não poderá ser administrativamente suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face do não atendimento de outros quesitos legais ou de fato superveniente. (NR) (Brasil, 2012).”

A mudança no texto original da proposta abre espaço para a avaliação e possibilidade de aprovação ou não do estudo ambiental apresentado pelo empreendedor. No entanto, mantém o equívoco conceitual ao propor a concessão de licença ambiental a empreendimentos a partir da apresentação e aprovação do EIA, reduzindo todo o processo de licenciamento ambiental ao relatório técnico que serve de base para a concessão da LP, sua primeira fase. Além disso, é oportuno ressaltar que o texto da PEC 65/12 não faz distinção entre obras públicas e privadas, propiciando que sejam feitas distintas interpretações, o que pode resultar em sua aplicabilidade a qualquer obra que venha a causar significativo impacto ambiental.

A justificativa apresentada para a proposta argumenta que as obras inacabadas ou

atrasadas em virtude de decisões judiciais, muitas vezes protelatórias, conferem desprestígio à administração pública, vista como ineficiente pela sociedade (BRASIL, 2012). Tal argumento insinua, como motivação para a mudança do texto constitucional, uma suposta atuação excessiva do Ministério Público nos processos licenciatórios das grandes obras no país. Sobre isso, o Ministério Público Federal (MPF), em nota técnica proferida a respeito da PEC 65/12, contesta e questiona o objetivo de afastar a jurisdição da apreciação das licenças ambientais, impedindo que decisões judiciais interrompam ou frustrem as obras, mesmo diante de “flagrante ilegalidade” (MPF, 2016).

Na referida nota, o MPF argumenta ainda que a justificação sugere que o Poder Judiciário seja manipulado por interesses políticos, desconsiderando por completo o sistema recursal e até mesmo institutos processuais como o mandado de segurança e a medida liminar, que são instrumentos processuais utilizados para se obter judicialmente os efeitos que propiciem a continuidade de obras (MPF, 2016), ao dizer:

“ Uma das maiores dificuldades da Administração Pública brasileira, e, também uma das razões principais para o seu desprestígio, que se revela à sociedade como manifestação pública de ineficiência consiste nas obras inacabadas ou nas obras ou ações que se iniciam e são a seguir interrompidas mediante decisão judicial de natureza cautelar ou liminar, resultantes, muitas vezes, de ações judiciais protelatórias (...) Pior do que isso: muitas vezes chega a iniciar a obra, mas a conclusão é frustrada por uma decisão judicial que, não raro, resulta da inquietude da oposição diante dos possíveis efeitos positivos, junto à cidadania, de uma obra pública” (BRASIL, 2012, p.1).

A esse respeito, cabe destacar que a atuação do MP, na maioria das vezes, ocorre nas lacunas deixadas pelos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento (HOFMANN, 2015), tanto na fase da avaliação dos impactos quanto na fase da fiscalização e acompanhamento das obras e empreendimentos em relação às condicionantes impostas.³²

Corroborando com o arguido pelo MP, sem o condão de adentrar a esfera técnica jurídica, salienta-se que, vista sob a luz do texto constitucional, sua atuação justifica-se conforme exposto no art. 127 da CF/88, que o define, em seu *caput*, como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem

³² A mobilização contra a proposta no âmbito do MP foi grande e resultou em uma outra nota de repúdio assinada pelos MP's dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso do Sul, Pará e Rondônia. A nota acima referida acusou a PEC de retroceder quanto às regras do licenciamento, abrindo caminho para a degradação ambiental e intensificando os riscos para a fauna, flora e populações tradicionais de sofrerem impactos irreversíveis com a instalação de obras sem a devida presença dos órgãos de controle. Destacou, ainda que o MP não é contrário à execução de obras, desde que as mesmas estejam em consonância com os princípios do direito ambiental, respeitando ainda as diretrizes do desenvolvimento sustentável (NEVES, 2016).

jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988, ART. 127). Ainda no contexto constitucional, o inciso III do artigo 129 diz que é sua função “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, ART.129). Nesse sentido, sendo o licenciamento ambiental, instrumento disposto pela administração pública para conciliar a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico, entende-se que é cabida ao órgão a propositura da ação cautelar com vistas a evitar danos ambientais.

Prosseguindo com a análise de inconstitucionalidade da proposta, Guetta (2017, p. 224) afirma que a PEC 65/12 afronta a CF/88 por tratar-se, o licenciamento ambiental, de objeto de proteção constitucional “expressa e tacitamente”, por constituir-se no principal instrumento de controle e fiscalização das atividades que apresentam potencial risco de impactos socioambientais ao meio ambiente. Essa proteção constitucional é garantida devido às medidas estabelecidas no Art. 225 do texto constitucional para assegurar a efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aplicando-se ao licenciamento ambiental, conforme Guetta (2017, p. 224):

“i) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas; ii) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; iii) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; e iv) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade)

Ao suprimir o licenciamento ambiental, limitando-o a concessão da licença à apresentação e a aprovação do EIA, a PEC 65/12 subtrai, ainda, a ocorrência de audiências públicas anteriores à emissão da licença, ferindo a CF/88 e a PNMA, ao obstruir a participação da sociedade civil no processo decisório da implantação dos empreendimentos.

No cerne de todo o esforço parlamentar para modificar o ordenamento jurídico (institucional) mais importante do país, a Constituição Federal, constata-se a ideia do licenciamento ambiental como um óbice a ser sobrepujado em prol do crescimento econômico. Consoante a justificação manifestada, a medida intenta acelerar o processo licenciatório e economizar recursos na execução de obras públicas, olvidando para isso de direitos constitucionalmente resguardados à coletividade.

Além das notas emitidas pelo MPF e MP Estaduais, ocorreram outras manifestações de

órgãos públicos e organizações contrárias à PEC 65/12, que expressam o entendimento sobre a proposta, talvez a mais polêmica, inserida no âmbito do licenciamento ambiental no contexto recente. Dentre essas manifestações, que incluem o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (Cau/BR)³³ e a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong)³⁴, importa destacar a da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema), segundo a qual a PEC 65/12 desmonta o procedimento trifásico de licenciamento ambiental e retira a obrigatoriedade das audiências públicas, o que na prática fragiliza o licenciamento ambiental e afronta os princípios da informação e da participação pública.

Dessa forma, conforme reverbera a Abema, a PEC 65/12 vai “na contramão dos anseios da sociedade brasileira”, ao enfraquecer os instrumentos de proteção ao meio ambiente e especialmente a lógica que permeia o licenciamento ambiental (ABEMA, 2016, p. 3).

5.2.3 Projeto de Lei do Senado nº 654 de 2015 - PLS 654/2015

O Projeto de Lei, PLS 654/15, foi proposto em setembro de 2017, pelo senador Romero Jucá (PMDB-RR), com o objetivo de regulamentar o licenciamento ambiental especial voltado para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Seu texto final foi publicado após revisão, em novembro do mesmo ano, sob redação do senador Blairo Maggi (PP-RS).

A justificativa apresentado ao PLS em questão destaca o papel do Senado, enquanto instância legislativa, que tem como dever protagonizar o aperfeiçoamento do arcabouço institucional que orienta os investimentos e o desenvolvimento do país, referenciando nesse sentido, a Agenda Brasil, da qual o PL 654/15 é parte integrante.

O texto justificativo apresentado atesta que as novas regras se voltam à garantia de uma gestão mais eficiente de resultados, não se furtando de manter o meio ambiente equilibrado. O ponto mais importante da justificação, no entanto, consiste em declarar claramente a crise econômica como o motor principal da desburocratização dos processos, merecendo atenção especial, conforme exposto no texto, o procedimento de licenciamento ambiental por ser

³³ Conselho de Arquitetura e Urbanismo (Cau/BR): O Cau/BR diz que o novo texto constitucional proposto acaba com o licenciamento ambiental para obras públicas no país, sendo mais uma tentativa de eliminação do controle do planejamento territorial e do meio ambiente, colocando em risco o futuro socialmente equilibrado do desenvolvimento do país (CAU, 2016).

³⁴ Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (Abong), as Brigadas Populares e a Comissão Pastoral da Terra (CPT), dentre outras entidades: Diz destacando que a proposta de emenda constitucional configura como gravíssimo e inaceitável retrocesso aos direitos fundamentais da pessoa humana e aos princípios de proteção ambiental, cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988 (ABONG, 2016).

considerado “o vilão do atraso dos investimentos que tanto necessita o País” (BRASIL, 2015 b, p. 8).

Nesse contexto, o objetivo maior da proposta, conforme justificção, é garantir maior celeridade ao processo licenciatório dos empreendimentos tidos como estratégicos para o governo, a partir da criação de um comitê específico³⁵ responsável pela condução do licenciamento de cada empreendimento (BRASIL, 2015 b).

As tipologias de empreendimentos cabíveis nessa categorização são aquelas que, segundo a proposta, conduzem à redução das desigualdades sociais e regionais, como: “I - sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário; II - portos e instalações portuárias; III - energia; IV - telecomunicações; V - exploração de recursos naturais”. O texto propõe ainda que o enquadramento dos empreendimentos setoriais dentro dessas tipologias, considerados estratégicos, se dará por Decreto do Executivo, passando a figurar como de utilidade pública para fins do disposto na Lei nº 12.651/12 (BRASIL, 2015 b, ART.1º), que dispõe sobre o uso de vegetação nativa em território nacional, e permite, para as obras de utilidade pública, a intervenção e supressão de vegetação nativa em APP³⁶.

Conciliando os tipos de empreendimentos de que trata a proposta e o tratamento favorecido, permitindo a intervenção em áreas de APP, importa ressaltar que são empreendimentos complexos a serem instalados em áreas sensíveis que desempenham importantes papéis ecológicos na proteção e manutenção dos recursos hídricos e da biodiversidade, além do controle da erosão do solo. Isso significa que são empreendimentos que necessitam de estudos acurados e autorizações cautelosas pelo alto potencial degradador que apresentam, o que vai de encontro à celeridade pretendida.

Continuando a descrição do PLS 654/15, o artigo 5º estabelece o ponto mais polêmico da proposta, ao definir um rito sumário para o processo licenciatório que poderá totalizar em, no máximo, oito meses, e pode ser assim resumido:

“i) manifestação de interesse de submissão de empreendimento de infraestrutura estratégico ao órgão licenciador; ii) prazo de dez dias para o licenciador definir a composição do comitê específico que elaborará o termo de referência; iii) dez dias para os órgãos interessados anuírem ao comitê; iv) vinte dias para a definição de conteúdo e elaboração do termo de referência pelo comitê específico; v) sessenta dias, a partir da publicidade do termo de

³⁵ O comitê será composto pelo órgão ambiental licenciador e demais órgãos que, necessariamente, serão ouvidos no licenciamento, a exemplo do Município, órgãos ambientais gestores de unidades de conservação, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (BRASIL, 2015 b).

³⁶ Como APP entende-se “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (BRASIL, 2012, ART. 3º, INCISO II).

referência, para que o empreendedor apresente certidões, anuências e outros documentos de sua responsabilidade; e vi) sessenta dias a partir do recebimento dos documentos para a elaboração de parecer técnico conclusivo e concessão da licença integrada” (Kässmayer, 2017, p. 210-211).

No rito uno, que substitui o tríptico licenciamento, o empreendedor manifesta o interesse do licenciamento ambiental e, a partir daí, é elaborado um Termo de Referência pelo órgão licenciador. Posteriormente, o empreendedor faz o requerimento da licença ambiental integrada, apresenta a documentação e os estudos exigidos, e o órgão, conforme os prazos pré estabelecidos na mesma lei, executa o parecer técnico, deferindo ou indeferindo a licença ambiental (BRASIL, 2015 b, ART. 4º).

O prazo estipulado mostra-se impraticável por ser exíguo diante da profundidade e cautela exigidas na análise dos riscos inerentes a grandes obras. Acrescenta-se a esse fato a precária estrutura dos órgãos ambientais, o que aumenta a chance de análises perfunctórias, objetivando o mero cumprimento dos prazos. Até mesmo porque, conforme estabelecido no artigo 5º, “o descumprimento dos prazos pelos órgãos notificados implicará sua aquiescência ao processo de licenciamento ambiental especial” (BRASIL, 2015 b, ART. 5º, §3º).

Além disso, a previsão de aquiescência do órgão ambiental pelo descumprimento dos prazos de análises e emissão de pareceres mostra-se completamente incoerente do ponto de vista da proteção ambiental. É contraditória ainda à Lei de Crimes Ambientais, que prevê pena de detenção, de um a seis meses e multa para a construção, reforma, ampliação, instalação ou funcionamento de estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes (BRASIL, 1998, ART. 60). Deste modo, abrem-se precedentes para que o projeto seja aprovado mesmo que seja nocivo ao meio ambiente.

Moreira (2017, apud KÄSSMAYER, 2017) opina em relação a essa anuência tácita:

“em primeiro lugar, essa ordem de aprovação por decurso de prazo é antitética à própria razão de ser do licenciamento ambiental. Essa espécie sui generis de processo administrativo se orienta pela construção colaborativa de soluções. O licenciamento não trata de direitos pré-constituídos ou de situações de imediata percepção. Aliás, justamente por isso, ele é exigido: como não se sabe previamente quais são os potenciais efeitos ecológicos do empreendimento, instala-se o licenciamento como condição prévia. Por conseguinte, ele não convive bem com a preclusão (nem a temporal, nem a lógica ou a consumativa), eis que envolve contínuos fluxos de descobertas e renovações, bem como a constituição de novas situações fático-jurídicas (MOREIRA, 2017 apud KÄSSMAYER, 2017).”

Importa ressaltar que, conforme prescrito no rito licenciatório, o órgão licenciador ficará

limitado a apenas uma solicitação de esclarecimentos e complementações ao empreendedor. Além disso, a manifestação de entes e órgãos públicos que não estiverem compondo o comitê definido inicialmente pelo órgão licenciador não é inicialmente impossibilitada, mas é dificultada por ser estabelecido um prazo de apenas cinco dias para que ocorra o requerimento fundamentado ao órgão licenciador (BRASIL, 2015 b, ART. 5º, § 1º).

Nesse contexto, em que pesem as já reconhecidas dificuldades operacionais dos órgãos ambientais, não parece coerente atribuir a eles a responsabilidade de cumprimento de prazos relativamente curtos, sem que nenhuma ação seja empenhada a fim de prover-lhes maior capacidade de atendimento. A aquiescência, neste caso, fica como uma espécie de sanção para o não cumprimento dos prazos. Resta, no entanto, identificar o sujeito passivo dessa sanção, uma vez que as consequências dos impactos ambientais em regra são suportadas pela coletividade.

Ainda quanto ao enrijecimento dos prazos com vistas a garantir maior celeridade, em que pese a importância da pertinência técnica no estabelecimento das condicionantes definidas pelo órgão licenciador, importa observar que o texto da proposta limita as ações em torno das condicionantes. Na proposta, o estabelecimento das novas condicionantes se restringe à violação da norma legal e à omissão ou falsa descrição de informações relevante para a emissão da licença ambiental integrada (BRASIL, 2015 b).

No entanto, considerando o caráter transversal dos aspectos e impactos ambientais e, a depender de sua complexidade, a dificuldade de se mapear “a priori” todas as possíveis alterações no ambiente, entende-se que o acompanhamento do órgão ambiental após a concessão da licença mantém-se indispensável. Neste caso, o mecanismo deve ser reforçado e não restringido ou esvaziado (questão essa que representa um gargalo do sistema de gestão ambiental pública, com sérias consequências). Contudo, a ação fiscalizatória torna-se em parte injustificável se não couber ao órgão fiscalizador reivindicar novas ações quando, embasado por argumentos técnicos, julgar necessário.

Da mesma forma, a falta de autonomia para realizar questionamentos necessários, limitados a apenas uma manifestação, conforme inciso V do artigo 4º do PLS 654/15, compromete a eficácia dos pareceres emitidos, o que prejudica a função do licenciamento ambiental. Nesse sentido, a garantia de eficiência do processo, colocada como justificação da proposta, fica estritamente condicionada ao compromisso com o prazo célere. Isso resta evidente ainda por, apesar de tratar-se de uma lei com viés ambiental, dentre os princípios orientadores da proposta não estarem incluídos aqueles que norteiam a aplicação do direito ambiental brasileiro, a exemplo do Princípio de Precaução, do Princípio da Prevenção, e do

Princípio da Sustentabilidade ³⁷(MACHADO,2012).

Dentre os pontos que chamam a atenção no referido projeto de lei está ainda a previsão do acréscimo de um parágrafo na Lei nº 6.938/81, que estabelece mudança na PNMA, definindo que o EIA e o respectivo RIMA poderão ser aproveitados, total ou parcialmente, para novos empreendimentos na mesma área de influência do projeto. O disposto, que foi acrescido na versão final do texto, contribui positivamente para a celeridade do processo, favorecendo também a economia de recursos necessários para viabilizar os estudos técnicos. No entanto, merece atenção em sua aplicação por abrir precedentes para o aproveitamento de informações que não se adequam às características do novo empreendimento, considerando a complexidade dos impactos socioambientais oriundos das atividades antrópicas no ambiente que as circundam.

Outro ponto de destaque refere-se ao disposto quanto ao direito à informação nos processos a que se destina o PLS 654/15, que fica a cargo do Programa de Comunicação Ambiental a ser executado pelo empreendedor sob orientação do órgão licenciador, sem previsão, no entanto, de audiências públicas. Além disso, não há maior detalhamento de como o instrumento irá garantir a participação no processo decisório incorporando as sugestões recebidas (KASSMAYER, 2015).

Como destaque positivo, interessa notar que a previsão expressa que o TR elaborado pelo órgão licenciador definindo as exigências necessárias para a emissão da licença, exija obrigatoriamente informações sobre espaços ambientais especialmente protegidos, terra indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais, além de bens culturais protegidos e áreas de risco para malária e outras doenças.

5.2.4 Projeto de Lei do Senado nº 602 de 2015 - PLS 602/15 - Balcão Único do Licenciamento

O PLS 602/15 dispõe sobre a criação do Balcão Único de Licenciamento Ambiental, responsável por conduzir o procedimento de licenciamento ambiental para os empreendimentos considerados estratégicos para o Estado. Proposto pelo senador Delcídio de Amaral (PT-MS), o projeto de lei enfatiza, em sua justificação, a necessidade de resolver os dilemas que se colocam diante da conciliação entre o cuidado com os recursos naturais e o avanço do desenvolvimento.

³⁷ No texto legal são definidos como princípios norteadores do projeto de lei, a celeridade, a cooperação, a economicidade e a eficiência, e estabelecido o rito uno para os licenciamentos em regime especial (BRASIL, 2015 b, ART. 3º).

Em face disso, as dificuldades apresentadas em processos de licenciamento ambiental, especialmente de empreendimentos do setor elétrico, são apontadas como motivação ao referido projeto de lei que conforme declarado na justificção, é direcionado para contornar as discussões “pouco técnicas e mais voltadas a interesses que não o desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2015 c, p. 11).

O termo “Balcão Único de Licenciamento Ambiental” é definido no projeto de lei como “colegiado criado no âmbito do órgão licenciador para orientar e acompanhar o procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado” (BRASIL, 2015 c, ART.. 3º, INCISO VIII). Enquanto órgão colegiado consultivo, o Balcão Único de Licenciamento Ambiental será vinculado ao órgão ambiental licenciador federal, com representantes de diferentes órgãos federais cuja atuação tenha interfaces mais diretas com a questão ambiental, além do IBAMA, conforme posto em seu Art 5º, a saber:

“I - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), como órgão licenciador federal; II - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Ministério da Saúde (MS); V - Fundação Cultural Palmares (FCP); Fundação Nacional do Índio (FUNAI)” (BRASIL, 2015c, ART. 5º).

Para além de consultivo, o Balcão Único do Licenciamento Ambiental é também deliberativo, sendo-lhe atribuída, de acordo com a proposta, a responsabilidade pelo licenciamento dos empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado. Caberá ainda ao Balcão Único realizar a análise e emitir o parecer conclusivo sobre os estudos apresentados pelo empreendedor com vistas a obter a licença (BRASIL, 2015 c).

Logo, conforme descrito no PLS 602/15, a atuação do colegiado se dará de forma concentrada desde a concepção da proposta, reunindo instrumentos que garantam maior celeridade e eficiência ao processo em vistas de seus resultados. Compete-lhe ainda orientar o empreendedor quanto às informações necessárias para o licenciamento ambiental, preparando inclusive o termo de referência para a elaboração do EIA correspondente.

Dentre as atribuições do Balcão Único do Licenciamento Ambiental inclui-se a definição de quais os empreendimentos estarão sujeitos ao licenciamento ambiental ordinário - constituídos em três fases, com a emissão das três licenças sequenciais, a LP, a LI e a LO - e quais serão os empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental simplificado. Por licenciamento ambiental simplificado entende-se o processo fruto da otimização de procedimentos com conseqüente redução de custo e tempo de análise (BRASIL, 2015 c, ART. 9º, § 4º).

O licenciamento simplificado proposto no PLS 602/15 é indicado, como visto, para os empreendimentos considerados estratégicos para o país, podendo ser realizado por meio eletrônico, conforme a proposta. Nesse contexto, cabe destacar que, a critério do Balcão Único, poderão ser dispensados ou submetidos a procedimento simplificado de licenciamento ambiental empreendimentos situados na mesma área de inserção ou em condições parecidas às de outros empreendimentos e/ou atividades já licenciados (BRASIL, 2015c, Art. 9º, §4º).

O PLS 602/15 estabelece os documentos de elaboração necessária pelo empreendedor para concessão das licenças e insere, em seu artigo 24 que, para cada licença, o Balcão Único de Licenciamento Ambiental poderá exigir uma única vez, mediante decisão motivada, o esclarecimento, o detalhamento ou a complementação de informações dos estudos ambientais, desde que solicitada no TR (BRASIL, 2015 c). Nesse caso, a contagem do prazo fica interrompida até que o empreendedor atenda integralmente a solicitação. Findanda a fase de licenciamento, o parecer técnico conclusivo deverá indicar as condicionantes da licença, mediante justificativa técnica que as relacione diretamente com os impactos identificados nos estudos ambientais apresentados pelo empreendedor.

As competências do Balcão Único do Licenciamento Ambiental conforme estabelecidas no artigo 6º do PLS 602/15 são elencadas no Quadro 13.

QUADRO 13 - Competências do Balcão Único de Licenciamento Ambiental, a partir do PLS 602/15.

Competências do Balcão Único do Licenciamento Ambiental
Orientação acerca dos estudos, documentos, relatórios e informações técnicas necessárias ao procedimento licenciatório.
Elaboração e apresentação ao empreendedor do termo de referência para elaboração do estudo ambiental.
Emissão, quando solicitados pela Aneel, e antes da elaboração do inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica, de documento contendo a caracterização da área objeto do inventário, considerando a existência de unidades de conservação, terras indígenas, comunidades quilombolas, bem culturais, dentre outras características importantes do ponto de vista ambiental e sociocultural.
Participação, a convite a convite da EPE ou do responsável pela elaboração do inventário hidrelétrico da bacia hidrográfica, das reuniões de apresentações no que concerne a documentos do inventário.
Participação a convite do CNPE da elaboração dos planos nacionais referentes a energia.
Realização de análise e emissão de pareceres conclusivos sobre os estudos apresentados pelo empreendedor no âmbito do procedimento licenciatório dos empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado.

Solicitação ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), quando do recebimento dos EIA's para emissão da LP, a emissão de bloqueio das áreas necessárias ao empreendimento e à Agência Nacional das Águas (ANA).

Elaborado pela autora a partir de Brasil (2015 c, ART. 6º).

Ademais, às competências acima salientadas, faz-se necessário destacar outras questões relevantes que constam do texto da proposta. No âmbito participativo, o PLS 654/15 mantém a previsão de audiências públicas no decorrer do processo licenciatório, cabendo a definição da quantidade, formato e conteúdo ao Balcão Único, a partir da consideração das características e da abrangência dos impactos ambientais do empreendimento ou atividade. Ao lado disso, justificando-se na busca por maior transparência, o referido PLS estabelece a informatização e a disponibilização na internet de todo o processo licenciatório.

O PLS 602/15, assim como o PLS 654/15, estabelece a obrigatoriedade de informação por parte do empreendedor sobre a possível existência de unidade de conservação, terra indígena, terra quilombola, bens culturais, espeleológicos e arqueológicos acautelados e áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária, o que se destaca como ponto positivo.

No que tange aos prazos estabelecidos para as licenças, cabe ao Balcão Único do Licenciamento a definição dos prazos diferenciados para análise de estudos e emissão de licenças considerando as especificidades de cada empreendimento, desde que respeitados os prazos máximos, conforme artigo 8º.

“I – nos casos em que for exigido Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): a) 8 (oito) meses para a LP; b) 4 (quatro) meses para LI ou LO. II – nos demais casos, 4 (quatro) meses para emissão de qualquer licença. Parágrafo único. O decurso dos prazos previstos no caput sem a emissão da licença ambiental não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra (BRASIL, 2015 c, ART.12).

Nesse contexto, o estabelecimento dos prazos converge com o sugerido no PLS 654/15; no entanto, é oportuno ressaltar, nos efeitos da lei, se aprovada, o não cumprimento dos prazos não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra (BRASIL, 2015 c, ART.12).

Sobre esse assunto, o Ibama, em nota técnica expedida em outubro de 2015, pontua que, apesar de a proposta caracterizar uma inovação na legislação sem que haja alterações significativas naquilo que ela já prevê, não se visualiza sua aplicabilidade se consideradas as atuais autonomias administrativas e as deficiências operacionais de todos os órgãos que

comporiam o colegiado. O órgão prossegue dizendo que, para se efetivar, a aplicabilidade da proposta demandaria, além de investimentos nos órgãos envolvidos, a criação de uma secretaria executiva para coordenação do colegiado (IBAMA, 2015).

O Ibama sugeriu, também em nota, mudanças para o texto da proposta, a saber: inserir no artigo 2º outras tipologias de empreendimentos que possam ser considerados estratégicos e prioritárias para o Estado, como sistemas de transmissão de energia, usina nuclear, eólica, rodovias e exploração de gás e petróleo; inserir no artigo 3 item prevendo a realização de audiências públicas; e alterar a redação do artigo 19, acompanhando a alteração sugerida ao artigo 2, aplicando a norma a todos os empreendimentos considerados estratégicos para o Estado (IBAMA, 2015).

Por fim, importa destacar que foi solicitado em junho de 2017 a tramitação conjunta da PLS 602/15 com a PLS 654/15 que trata sobre a criação de procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos considerados de interesse nacional, por tratarem-se da mesma matéria. No entanto, ainda não foram emitidos pareceres sobre a apensação das propostas.

5.2.5 Projeto de Lei do Senado nº 603 de 2015 - PLS 603/15

O PLS 603/15 busca disciplinar o licenciamento ambiental para o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos considerados estratégicos para o país. Também de autoria do Senador Delcídio do Amaral (PT-MS), o projeto propõe regime diferenciado de licenciamento ambiental para projetos de geração de energia hidrelétrica, indicando que o licenciamento prévio deste tipo de empreendimento seja feito na área total abrangida pelo recurso hidroenergético potencial, sendo conduzido pelo “Balcão Único”, nos termos do PLS 602/15.

O texto de justificativa da proposta aponta quatro eixos centrais de argumentação: o aproveitamento energético dos cursos de água como imprescindíveis ao desenvolvimento sustentável do país; o uso múltiplo dos recursos hídricos nas áreas definidas para aproveitamento energético; a priorização do licenciamento ambiental dos empreendimentos estratégicos a serem conduzidos por um colegiado em interação com outros órgãos e entidades governamentais; e a utilização de instrumentos de planejamento para definição dos potenciais hidroenergéticos (BRASIL, 2015 d, p. 5).

Cita-se ainda, para justificar a proposta, a expansão da oferta hidrelétrica como uma das principais ações do Governo para cumprir as reduções das emissões de Gases do Efeito Estufa (GEEs) e o fato de a expansão dos vários setores da economia nos anos anteriores desdobrar-se

em um considerável aumento da demanda do setor de infraestrutura que, se não atendida, poderia provocar atraso do desenvolvimento nacional, trazendo queda da produtividade, aumento do desemprego, déficit da balança comercial e perda de arrecadação de impostos.

Conforme estabelecido no PLS 603/15, o Balcão Único previsto no PLS 602/15 deverá emitir parecer conclusivo sobre a viabilidade ambiental do aproveitamento energético abarcando todos os temas referentes aos órgãos que compõem o comitê, levando em consideração a oitiva das populações indígenas, quilombolas e tradicionais eventualmente atingidas, a serem promovidas pelo próprio Balcão Único (BRASIL, 2015d, ART. 4º, §2º).

Ainda no artigo 1º, o referido PLS determina que todo Plano Plurianual (PPA)³⁸ deverá incluir o Plano de Expansão da Oferta de Energia Elétrica, priorizando fontes renováveis de energia e apontando as possíveis áreas que poderão ter seu potencial hidroenergético aproveitado para a expansão da oferta de energia. Para tanto, os potenciais hidroenergéticos considerados necessários à garantia da expansão da oferta de energia elétrica e as áreas necessárias a essa finalidade serão considerados de utilidade pública, sendo assegurada a sua utilização para geração de energia elétrica.

Nesse contexto, ficam assegurados, a partir da PLS 603/15, o uso múltiplo dos recursos hídricos nas áreas definidas para o aproveitamento energético e a determinação de elaboração de inventários dos potenciais ainda não catalogados, no prazo de dez anos a partir da publicação da lei (BRASIL, 2015 d).

Sobre essa determinação incluída no referido projeto, cabe destaque, sob o ponto de vista ambiental, que, junto às definições de aproveitamento, deverá ser apresentada a relação custo-benefício contemplando as dimensões econômica, ambiental energética e a avaliação dos impactos socioambientais identificados nos inventários da bacia hidrográfica aprovados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel).

A definição da natureza de potencial hidroenergético caberá ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), a partir de ato próprio que deverá especificar seu uso e área e localização considerando duas classificações:

“I - potenciais hidroenergéticos estimados, assim considerados aqueles objeto de inventários ainda não aprovados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), cujo uso garantido será de caráter temporário, perdurando pelo período de 10 (dez) anos após a entrega do inventário, prazo em que o potencial deverá ou não ser confirmado e considerado estratégico ou estruturante para que possa ser objeto de proteção permanente. II - potenciais

³⁸ Documento que estabelece os projetos, programas, objetivos e metas de médio prazo do governo federal, elaborados a cada quatro anos.

hidroenergéticos estratégicos ou estruturantes, assim considerados aqueles potenciais hidroenergéticos confirmados que buscam assegurar a otimização do binômio modicidade tarifária e confiabilidade do sistema elétrico, bem como garantir o atendimento à demanda nacional de energia elétrica, considerando o planejamento de longo, médio e curto prazos, cujo uso garantido será de caráter permanente (BRASIL, 2015 d, ART.3º).

Assim, fica estabelecido que, para os empreendimentos estratégicos ou estruturantes, o licenciamento ambiental será feito na totalidade de área abrangida, incluindo todos os aproveitamentos existentes a ser conduzido pelo Balcão Único, em favor da Empresa de Pesquisa Energética (EPE)³⁹ ou entidade devidamente autorizada (BRASIL, 2015 d, ART. 4º).

Em nota técnica a respeito do PLS 603/15, o Ibama sugeriu que seja acrescido no artigo 1º, § 1º a previsão para que sejam consideradas outras formas de geração de energia, como a eólica, solar e térmicas, além dos aproveitamentos potenciais hidráulicos (IBAMA, 2015).

Em que pesem a abundância de recursos hídricos no país e a importância de se promover estudos e planos quanto ao abastecimento de energia elétrica ao setor produtivo brasileiro, não se pretende neste trabalho aprofundar na discussão técnica sobre o aproveitamento hidroenergético no país. Nesse ínterim, haja vista a discussão proposta neste trabalho, o que se destaca no PLS 603/15 é o estabelecimento de regras no âmbito do licenciamento ambiental tendo como objetivo a garantia de maior agilidade do processo para viabilizar o desenvolvimento do país (BRASIL, 2015 d).

5.3 Considerações sobre as propostas regulatórias para o Licenciamento Ambiental: Mudanças e Contextos Institucionais

O licenciamento ambiental enquanto instrumento da PNMA se aplica transversalmente às políticas públicas, integrando as três dimensões do desenvolvimento sustentável - econômica, social e ambiental -, a partir do controle das atividades humanas que apresentam potenciais riscos e impactos ao meio ambiente. A transversalidade aplicada ao licenciamento, significa segundo o Ibama (2017), o compartilhamento de responsabilidade pela conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável do país por parte de todos os setores que envolvem o uso dos recursos naturais.

As propostas normativas discutidas no contexto recente no Congresso traduzem as tensões existentes em torno da aplicabilidade do licenciamento ambiental e, regra geral, o tratam como um entrave para o desenvolvimento econômico. Essa concepção é guiada por uma

³⁹ A EPE é uma empresa pública federal, criada em 2004, que tem por finalidade prestar serviços ao Ministério de Minas e Energia (MME) na área de estudos e pesquisas destinadas a subsidiar o planejamento do setor energético, envolvendo energia elétrica, petróleo e gás natural e seus derivados e biocombustíveis.

visão limitada de desenvolvimento econômico que não considera, para além do crescimento, a qualidade do meio ambiente, como variável que afeta o bem-estar da população.

Assim, é importante esclarecer que se, de um lado, o desenvolvimento social depende do crescimento econômico e de investimentos nos setores produtivos e de infraestrutura, de outro lado, a preservação dos recursos ambientais e a perspectiva de sustentabilidade garantem a manutenção da qualidade de vida da população. Da mesma forma, sob a ótica sustentável, as atividades econômicas não devem ser vistas de forma isolada do meio ambiente, cabendo ao uso racional dos recursos naturais a manutenção de mercados e a sustentabilidade de atividades econômicas baseadas na exploração desses recursos.

Inúmeras são as perspectivas de análise aplicáveis às propostas de mudanças regulatórias do licenciamento ambiental. Tendo como referência o aporte teórico do neoinstitucionalismo, foram consideradas, como questões norteadoras para a análise deste trabalho, o entendimento de licenciamento ambiental, as motivações que embasam as propostas, as regras e os procedimentos para sua aplicação, os atores e os interesses relevantes na discussão da matéria e o contexto em que se inscrevem as mudanças institucionais sugeridas.

Assim, a primeira questão a ser discutida quanto às propostas regulatórias para o licenciamento ambiental em trâmite no Congresso refere-se à concepção do licenciamento ambiental que as orienta. Como discutido anteriormente, o licenciamento ambiental foi concebido, no âmbito da PNMA, como instrumento que objetiva introduzir nos processos decisórios das atividades com potencial de impactar o meio ambiente, considerações acerca do controle da poluição e da degradação ambiental que estas podem provocar. Em outras palavras, é um mecanismo de gestão que permite conciliar o desenvolvimento de tais atividades com a preservação da qualidade ambiental.

Aplicado de forma estratégica, o licenciamento atua no sentido de permitir o conhecimento antecipado dos potenciais efeitos indiretos e não pretendidos dos projetos de investimento, de forma a fornecer subsídios à adoção de medidas capazes de evitá-los ou minimizá-los, caso negativos, ou materializá-los, caso positivos. Essa concepção original do licenciamento tende a ser negligenciada pelas propostas de mudanças em tramitação no Congresso, que, baseando nas justificações apresentadas, o percebem como entrave ou obstáculo à realização de investimentos indispensáveis à expansão da economia, prejudicando o processo de desenvolvimento do país.

Dentre as cinco propostas apresentadas, apenas o PLS 654/15 aponta claramente o papel assumido pelo licenciamento ambiental como vilão do desenvolvimento. No entanto, percebe-se em todas elas uma “vilanização” do instrumento, tratado como um problema cuja resolução

em busca de maior eficiência aponta na direção da instituição de regras mais flexíveis, com fins últimos na emissão rápida da licença.

Há relativo consenso no Congresso sobre a necessidade de revisão da sistemática de licenciamento ambiental, de forma a torná-la mais eficiente. A divergência se dá, no entanto, no que toca a concepção que se tem de eficiência no contexto do processo licenciatório e, a partir daí, em torno de quais critérios devem ser priorizados para assegurá-la. Na concepção consonante à introdução do licenciamento pela PNMA, a eficiência guarda relação com o alcance do objetivo primordial do instrumento, ou seja, a garantia da preservação ambiental e da sustentabilidade dos empreendimentos e atividades licenciadas. Na concepção que informa as propostas, a eficiência tem sido relacionada à sua operacionalização, enfatizando a celeridade do processo de emissão das licenças.

Cabe aqui, então, um dos pontos centrais da análise das mudanças institucionais propostas no contexto do licenciamento ambiental: o entendimento de eficiência. É de suma importância entender que a compreensão de eficiência está diretamente ligada aos objetivos perseguidos pelos diferentes atores na construção das novas regras para o licenciamento. Assim, para os que defendem as novas regulações sugeridas no Congresso, a eficiência se restringe à agilização do processo licenciatório. Já para os que se colocam contrários às propostas em trâmite, a eficiência não será alcançada, já que há uma desconstrução do propósito do licenciamento ambiental, a compatibilização dos aspectos econômicos e socioambientais dos empreendimentos em prol da sustentabilidade, em função da primazia pela celeridade.

No tocante às motivações, considerando as cinco propostas analisadas e seus respectivos textos justificativos, destacam-se duas questões principais a embasar a adoção de uma nova regulamentação do licenciamento: garantir segurança jurídica ao processo licenciatório e conferir maior celeridade ao processo licenciatório.

Sem pretender aprofundar a discussão do conceito, a segurança jurídica pode ser definida como um princípio do direito que exige dos poderes públicos comportamentos que garantam uma situação de confiabilidade e calculabilidade jurídicas (ÁVILA, 2012 apud MIRANDA, 2017). Aplicado ao licenciamento ambiental, o princípio da segurança jurídica está aliado ao princípio da continuidade. Ambos atuam no sentido da garantia do encadeamento lógico das fases e procedimentos administrativos do licenciamento, evitando a perda de informações e permitindo o entendimento de cada uma das fases de forma ordenada e voltadas para a conservação do meio ambiente e o controle das atividades potencialmente lesivas, seu princípio basilar (MIRANDA, 2017). Transportando o termo para o contexto da teoria neoinstitucionalista, seu conceito mostra-se coerente com o papel das instituições na redução

das incertezas.

Assim, sob a ótica institucional, pode-se entender, por segurança jurídica, o estabelecimento de critérios orientadores de análise e interpretações dos procedimentos adotados na sistemática licenciatória que garantam maior equivalência em sua condução. Nesse sentido, a segurança jurídica afeta diretamente o tempo necessário para a emissão da licença, já que, por garantir maior previsibilidade e constância na aplicação das regras, viabiliza maior entendimento por parte do empreendedor, bem como menor discricionariedade nas análises pelos técnicos dos órgãos ambientais, assegurando a continuidade do processo.

A propósito da questão, cabe ressaltar a relativa imprevisibilidade do processo licenciatório no contexto institucional atual, dada a complexidade do emaranhado de normas infralegais federais, estaduais e municipais aplicáveis ao mesmo, restando aos órgãos ambientais ampla discricionariedade nas análises dos estudos ambientais para fins de concessão de licença. Desta feita, a inserção na agenda política de novas regulamentações que orientem o licenciamento ambiental no país, com a definição de regras e critérios claros para a sua operacionalização, atua no sentido de possibilitar aos órgãos licenciadores uma conduta mais previsível e linear em relação às análises e pareceres para emissão das licenças.

Assim, com o estabelecimento de leis federais disciplinadoras, como pretendido pelo projeto da Lei Geral do Licenciamento, em tramitação na Câmara, há a possibilidade de estabelecimento de jurisprudências a partir dos julgados recorrentes, dando maior previsibilidade ao processo, contribuindo, portanto, para a segurança jurídica do licenciamento. No entanto, ainda que a segurança jurídica seja avocada como motivação para as mudanças propostas, o motivo principal embasando as justificações dos textos propostos remete, principalmente, à garantia da celeridade do processo, com as proposições feitas sendo endereçadas a resolver esta questão.

É importante reconhecer que a morosidade do processo traduz uma realidade do licenciamento ambiental, com o processo para a emissão das licenças se arrastando por meses e até anos, onerando os custos dos empreendimentos (HOFMANN, 2015; DOUROJEANNI, 2013). Quando se trata de empreendimentos de infraestrutura que compõem os planos e programas governamentais, o argumento da necessidade de garantir maior celeridade ganha ainda mais força, justificando-se pela necessidade de adequação financeira ao contexto de crise econômica e à necessidade de desburocratização na forma de atuação dos órgãos públicos. Essa é a principal justificação para os projetos de leis em trâmite no Congresso, sendo que os do Senado são regidos quase que unicamente por esse argumento, e voltados especificamente para empreendimentos considerados estratégicos para o desenvolvimento econômico do país.

A análise do processo de institucionalização das regras aponta não só para o grau de solidez dessas regras como também para as vulnerabilidades a que estão expostas diante da aderência ou não ao arcabouço institucional. Dessa forma, uma situação de solidez institucional possibilita que as transações aconteçam de maneira fluída, limitadas pelas regras formais e informais, orientando, e muitas vezes, tornando as relações rotineiras. Conforme colocado por Cavalcante (2015), nesse contexto, o processo decisório dos indivíduos cognitivamente limitados apoia-se em regras que sejam ao menos relativamente independente deles.

Assim, reforça-se o pressuposto de que a solidez ou a estabilidade institucional é fator primordial para o desenrolar das relações no âmbito do licenciamento, determinando o comportamento de forma condicionada e estruturando a interação dos envolvidos. Dessa forma, o estabelecimento de diretrizes claras a fim de limitar o comportamento dos envolvidos nos processos licenciatório deve sim ser pensado, seguindo padrões claros e objetivos em virtude do objetivo ao qual se propõe: a garantia da sustentabilidade do projeto. Nesse caso, a diminuição dos prazos necessários para que as licenças sejam emitidas será uma consequência automática da maior estabilidade institucional

No Senado, todas as propostas trazem claramente nas justificações a busca por maior celeridade, sendo que a PEC 65/12 foi a que incitou os debates mais acalorados e as críticas mais rigorosas, dentre todas as propostas no Congresso. O proponente, senador Acir Gurgacz (PDT/RO), forte nome da FPA no Senado, vem defendendo ferrenhamente a proposta, com o argumento de que a proibição da suspensão de obras públicas após a emissão da licença representa um importante passo para resolver conflitos entre o crescimento econômico e o licenciamento ambiental (SENADO NOTÍCIAS, 2016).

Visivelmente nos discursos argumentativos que constam nas justificações das propostas, e defensores das PLS em tramitação no Senado, as regras colocadas pelo licenciamento ambiental são o grande obstáculo do crescimento econômico, e oferecem muitos constrangimentos e poucas oportunidades para o crescimento da economia, especialmente no momento de crise.

Nesse contexto, a crise econômica configura-se como o fator exógeno que fornece a motivação para a mudança institucional, mobilizando atores em busca de atingir objetivos, que são institucionalmente constrangidos pelas regras vigentes. A instabilidade gerada no ambiente, fortalecida pelos conflitos de interesses que se estabelecem na busca da concretização dos objetivos dos diferentes grupos, pode levar, conforme posto por Carneiro (2000), ao desaparecimento de instituições existentes, à emergência de novas instituições e à transformação de outras, numa resposta ao processo de entropia social.

Por conseguinte, considerando a percepção dos proponentes de um contexto de crise

econômica no qual a preocupação central é atrair novos investimentos, é previsível que questões como a flexibilização nas regras do licenciamento ambiental se coloquem, em virtude dos interesses dos atores e grupos envolvidos, até porque atua no sentido do rebaixamento do custo do investimento, tanto no que se refere à obtenção da licença quanto no tocante às condicionantes a serem cumpridas.

No entanto, é de fundamental importância que as propostas sejam pensadas sob uma ótica estratégica que não negligencie o seu papel enquanto instrumento de controle ambiental e tutela dos interesses difusos, conciliando o crescimento econômico com o uso racional e sustentável dos recursos naturais.

Nesse ínterim, oportuna frisar que as regras do licenciamento ambiental concebidas sob a ótica exclusiva do mercado que, vale lembrar, enfatiza a livre iniciativa, negligenciam os riscos intrínsecos à operação dos mercados no mundo real, como as assimetrias informacionais, de poder e de recursos entre os diferentes agentes envolvidos. Além disso, concebidas nessa linha, as regras de licenciamento ambiental contrariam a sua dimensão de instrumento de tutela dos interesses difusos da sociedade relativo à gestão dos recursos naturais, colocando em risco a salvaguarda cabida ao Estado do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a coletividade.

Logo, o Estado, enquanto responsável pela regulação do licenciamento ambiental, poderia (re)formular regras de aplicabilidade e coordenação do instrumento a partir de uma lógica que busca sobretudo a conciliação de interesses e a distribuição alocativa socialmente justa, o que por si só distingue a sua esfera cabível de atuação daquela do mercado.

Regulações do licenciamento ambiental, enquanto instrumentos de política pública, constituem-se como regras do jogo que influenciam diretamente na alocação dos recursos econômicos e políticos da sociedade. Nesse sentido, o Estado é tão responsável pela criação das regras quanto pela viabilização de mecanismo de aplicação das regras criadas; o que não justifica criar regras que afiançam ao mercado a sua aplicação. Nesse contexto, cabe citar, como exemplo dessa distorção, a proposição no PL 3.729/04, de inserção da LAU, enquanto licença concedida a partir declaração de adesão e compromisso do empreendedor aos critérios e condicionantes ambientais estabelecidos pela autoridade licenciadora (Brasil, 2004).

A justificativa da proposta diz que a medida valoriza a “confiança mútua na relação entre o Estado e a sociedade” (mas aqui, acredita-se que o termo mais apropriado seria empreendedor), e sem prejuízo “da ação fiscalizatória do cumprimento das obrigações assumidas” (IBIDEM, p. 14). Em contraste, é importante pensar que, conforme aponta Carneiro (2000), o mercado não possui por si só mecanismos de autorregulação capazes de assegurar que

os agentes cumpram voluntariamente as regras do jogo. Assim, a atuação do Estado é decisiva para manter a proteção ambiental, cabendo-lhe não deixar lacunas propícias ao não cumprimento de regras.

Neste sentido, destaca-se que são reconhecidas a falta de percepção do empreendedor em torno da importância do licenciamento ambiental, (traduzida, por exemplo, na baixa qualidade técnica dos EIA's) e a incapacidade fiscalizatória do Estado no atual contexto operacional do processo licenciatório (HOFMANN, 2015; DOUROJEANNI, 2013; ALVAREZ E MOTA, 2010). A propósito, as falhas na fiscalização do Estado são apontadas inclusive como uma das causas do rompimento das barragens de rejeito de mineração em Mariana, Minas Gerais, em 2015, tido como um dos maiores desastres ambientais do país, e o maior envolvendo barragens, no mundo (BRASIL, 2016).

Neste contexto, onde são reconhecidas no Licenciamento Ambiental tanto falhas operacionais, quanto falta de comprometimento com as regras estabelecidas e a incapacidade fiscalizatória do Estado, não parece propício estabelecer um regimento que afasta ainda mais o Estado de sua responsabilidade na garantia da aplicação apropriadas das normas estabelecidas.

No tocante às regras do licenciamento propriamente ditas, de maneira geral, as principais mudanças observadas quando analisadas todas as propostas consideradas neste trabalho voltam-se para:

- a) o estabelecimento de prazos para emissão das licenças, o que inclui o tempo de análise dos órgãos ambientais e manifestação de intervenientes;
- b) o estabelecimento de processos licenciatórios mais flexíveis para empreendimentos considerados de menor potencial de impacto, ou estratégicos para o crescimento econômico; e
- c) o cerceamento à participação de órgãos públicos e da sociedade civil, ao não prever audiências públicas para os processos simplificados e limitar participação dos órgãos intervenientes, seja diretamente, ao sujeitar a análise ao Balcão Único de Licenciamento, seja indiretamente ao colocar prazos curtos para suas manifestações e mantendo não vinculação ao manifestado à decisão.

Assim, no contexto do licenciamento ambiental, a definição de prazos reduzidos para as análises ambientais, o estabelecimento de licenças simplificadas e autodeclaratórias, e o modelo “*fast-track*” (nome dado no Senado) e “licenciamento flex” (nome dado na Câmara) refletem a adoção de práticas consideradas pelos atores como mais apropriadas ao ambiente institucional e aos interesses que se desenvolve no contexto recente, indo ao encontro dos propósitos de conferir de maior celeridade no processo. Nesse contexto, destaca-se que a

definição de prazos reduzidos para as análises dos processos objetivando acelerar os processos de emissão de licenças. No entanto, se os órgãos ambientais não conseguem atender os prazos atualmente por falta de estrutura e capacidade técnica, o condicionamento das análises em prazos mais curtos, sem o planejamento e implantação de capacidade de operacionalização, pouco altera a situação. Os órgãos continuarão por óbvio sem condição de cumpri-los.

Toda essa discussão a respeito dos entraves operacionais do licenciamento leva a um ponto crucial da análise das mudanças institucionais no âmbito do licenciamento ambiental: a promoção de mudanças institucionais que adequam as regras às incapacidades das estruturas organizacionais.

O licenciamento ambiental demanda um forte aparato operacional para sua aplicação, dependendo diretamente da capacidade reguladora, punitiva e organizacional do governo funcionem, assegurando a obediências às regras e a punição aos infratores, opondo resistência à pressão dos agentes econômicos (MOURA, 2016 a). Nesse sentido, de maneira geral, o que se percebe é que as organizações públicas ambientais atuantes no licenciamento apresentam baixa capacidade de *enforcement*, ou seja, são incapazes de garantirem o cumprimento das regras que compõem o arcabouço institucional.

Por outro lado, do ponto de vista normativo, a sistemática institucional do tríplice licenciamento possui capacidade de contribuir de forma eficiente e estratégica ao planejamento sustentável das grandes obras e empreendimentos e ao desenvolvimento do país (CARNEIRO, 2015). Importa, no entanto, que a percepção acerca do licenciamento ambiental supere o entendimento de que se trata de um rito a ser cumprido ou um entrave.

Categoricamente, mostram-se necessário ações que garantam uma melhor estruturação da operacionalização das regras, e isso inclui, além de regras claras de atuação, uma arquitetura organizacional eficiente com recursos financeiros e humanos que possibilite atender as demandas de análises e fiscalizações cabíveis. Desta feita, o abismo que existe hoje entre o que estabelecem as regras e o que se executa não será suprido com a modificação das normas sem incentivos ao *enforcement* dos órgãos ambientais. Em outras palavras, de nada adiantará a mudanças das regras do jogo se não forem criadas condições para que o jogo prospere.

Além das questões institucionais e operacionais que provocam falhas no processo, é preciso atentar ainda que as propostas tendem a seguir a premissa de que “os fins (a emissão da licença) justificam os meios (a flexibilização das regras)”, incorrendo ao risco de intensificar os conflitos socioambientais. Isso porque, em sua maioria, as proposições legislativas aqui consideradas têm o “condão de modificar sensivelmente o sistema vigente”, à medida em que fragiliza a proteção do meio ambiente e das populações impactadas pelos grandes

empreendimentos, especialmente; e a governança sobre as decisões de uso e apropriação dos recursos naturais (GUETTA, 2015). Nesse sentido, partindo do ponto de vista do novo institucionalismo sobre a maneira como se dão as mudanças institucionais, é importante destacar que, a despeito de agirem intencionalmente na condução de modificações nas regras, os atores possuem limitações cognitivas que não os permitem compreender o ambiente onde atuam em sua completude, tampouco prever todas as ações que se desdobrarão a partir das suas intervenções.

Cabe, como ponto positivo na mudança das regras, a referência que é feita à AAE como instrumento da PNMA que insere a variável ambiental no momento do planejamento das políticas, programas e projetos do governo, especialmente aqueles dedicados a setores produtivos que atingem grandes extensões territoriais e se desenvolvem a longo prazo.

A AAE consiste num importante instrumento que promove a integração dos aspectos ambientais, sociais, econômicos e territoriais quando o projeto ainda está sendo pensado, o que desafoga as análises do licenciamento ambiental. Hofmann (2015) destaca que a sua adoção por um país exige uma leve alteração no processo decisório do executivo e demonstra maturidade política, sendo um passo importante para o desenvolvimento sustentável.

Outro avanço a ser destacado refere-se à previsão de incentivos como a redução dos tempos de análise a prorrogação de prazos de renovação das licenças para empreendedores que comprovarem empenho em medidas de controle que apresentem resultados mais rigorosos do que aqueles previstos na legislação. Tendo em vista as dificuldades e custos de *enforcement*, a sanção positiva é uma alternativa a ser realizada com menos gastos públicos já que não exige nenhuma grande contrapartida do Estado. Ao contrário de penalidades que não trazem benefícios ambientais após os delitos cometidos, os incentivos em torno das boas práticas trazem benefícios ambientais.

A despeito dos pontos positivos que se apresentam, pode-se dizer que como vêm sendo justificadas, as novas propostas regulatórias institucionalizam a visão do licenciamento ambiental como um entrave a ser superado para efetivação dos empreendimentos, o distanciando de seu objetivo fundamental: exercer o controle prévio e o acompanhamento das atividades com potencial impacto ambiental garantindo a sua sustentabilidade.

Nessa conjuntura, o comportamento dos atores sofre forte influência do ambiente institucional, e as mudanças são vistas, então, como reflexos do ambiente e das interações sociais, traduzindo esforços deliberados em busca da eficiência dos resultados e modificando o que até então se tinha como normas ordenadoras para o licenciamento (CARNEIRO, 2000; CAMPBELL, 2007).

Quanto aos atores e interesses relevantes na discussão da matéria, é importante considerar ainda que, num dado ambiente ou processo decisório, os interesses defendidos pelos atores são heterogêneos e, assim, os conflitos entre os grupos concorrentes são justamente para defender que determinados interesses sejam privilegiados em detrimento a outros (HALL E TAYLOR, 2003). Isso pode ser ilustrado, na prática, pelas disputas na Câmara Federal entre ruralistas e ambientalistas na condução das mudanças que criarão as novas regras para o licenciamento ambiental federal no Brasil.

Os grupos são formados por parlamentares que, enquanto atores políticos e sociais, compartilham das mesmas preferências e atuam conjuntamente de forma estratégica para maximizar seus interesses na arena decisória. De um lado, os ruralistas defendem uma maior flexibilização das regras com a simplificação do processo licenciatório para empreendimentos de infraestrutura e agropecuários; do outro, ambientalistas contestam as propostas e defendem a manutenção do rigor no processo licenciatório com vistas a garantir a sustentabilidade ambiental.

Isso demonstra o quanto a vida política se traduz em uma série de conflitos onde os indivíduos, guiados pela promoção de seus interesses, e grupos específicos, se envolvem numa série de dilemas e conflitos de ação coletiva, à medida que em busca dos seus próprios objetivos correm o risco de produzir um resultado sub ótimo para a coletividade (NORTH, 1993; HALL E TAYLOR, 2003). No caso do licenciamento ambiental, o empenho dos atores para determinar as mudanças nas regras é justificado por tratar-se de um instrumento que determina, em grande medida, os constrangimentos e oportunidades de ganhos econômicos no âmbito do planejamento territorial. É nesse sentido que os atores contrários às propostas regulatórias discutidas tanto na Câmara quanto no Senado pautam seus discursos refutando o que vem sendo sugerido: no risco de, ao priorizar a economicidade e a celeridade do processo, serem produzidos efeitos desastrosos para a coletividade, traduzidos em desequilíbrios e conflitos socioambientais.

Em relação aos conflitos colocados no âmbito decisório, serão definidos em grande medida pelo grau de engajamento dos atores em torno dos objetivos visados, e de suas capacidades em influenciar e manter autonomia perante os demais atores para fazer escolhas independentes, sem levar em conta as preferências dos demais. Da mesma maneira, conforme seus interesses e maior ou menor grau de influência e poder, os atores percebem e reagem de maneiras diferentes aos indícios de mudanças, utilizando-se por vezes de seus conhecimentos tácitos no alcance dos seus objetivos (NORTH, 1993; HALL E TAYLOR, 2003; CAMPBELL, 2007).

Nesse contexto, na disputa que se coloca em torno das mudanças institucionais do licenciamento, vale ressaltar que a Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), como são conhecidos os ruralistas, mantém-se há anos como o maior *lobby* do Congresso. Atualmente estão cadastrados duzentos deputados e vinte e quatro senadores inscritos na referida bancada (FPA, 2018). Ilustrando o poder dos ruralistas, destaca-se que a bancada foi decisiva nas votações que destituíram a ex presidente do Brasil, Dilma Rousseff (PT), a quem se opunham politicamente. Da mesma forma, no contexto das negociações políticas entre congresso e executivo, a FPA mantém-se determinante para a permanência do atual presidente Michel Temer (PMDB), por seu número expressivo, que garante uma aritmética favorável ao executivo nas votações (DELGADO, 2017).

Colocando assim suas demandas à mesa, o que se percebe nesse momento é que os ruralistas ganharam força política e conduzem grande parte das mudanças institucionais conforme seus interesses (DELGADO, 2017). Na Câmara Federal, fica claro o prestígio da FPA na condução do projeto para a Lei Geral do Licenciamento, considerando a facilidade com a qual suas proposições conseguem maioria dos votos, ilustrado pela inserção do referido do projeto de lei em tramitação em caráter de urgência, o que significa a dispensa de algumas formalidades regimentais a partir do requerimento e aprovação nesse sentido. Apesar de não estar no centro das discussões, vale ressaltar ainda a forte influência da Bancada das Empreiteiras e Construtoras, que conta com mais de duzentos deputados inscritos (CONGRESSO EM FOCO, 2016), e a quem muito interessa as mudanças institucionais que estão sendo conduzidas na Lei Geral do Licenciamento da Câmara e nas propostas de leis do Senado.

Do lado de fora do Congresso, tanto a CNA quanto a CNI aprovam as propostas apresentadas pelo relator Mauro Pereira (PMDB-RS), representante da Bancada Ruralista e responsável pela redação do texto na CFT. Para a CNA, é conveniente a isenção de licenciamento ambiental para empreendimentos e propriedades rurais, conforme previsto na proposta da Lei Geral do Licenciamento. Já para a CNI, é oportuno a delegação de competência aos entes federados para classificação do empreendimento e definição do tipo de licença aplicável, o que abre precedentes para negociações favoráveis ao setor industrial, à medida em que estados e municípios podem flexibilizar suas regras aplicáveis ao licenciamento para atrair investimentos (ISA, 2016).

Por outro lado, a bancada ambientalista, expressivamente menor em número de representantes no Congresso, utiliza-se de seu conhecimento tácito, aplicando por vezes dispositivos previstos no regimento interno da Câmara, o chamado “kit obstrução”, para atrasar

as sessões do colegiado e assim frear a votação em plenário (SINDSEMA, 2017). Aqui, vale ressaltar o papel do conhecimento e das informações das quais dispõem os atores na destreza com a qual lutam pelos seus interesses. O uso da experiência nas negociações em plenários, ou em outras palavras, do conhecimento tácito adquirido, leva os ambientalistas a utilizarem de artifícios disponíveis no ambiente institucional em favor da concretização de seus objetivos.

Por conseguinte, se no plenário os ambientalistas têm menor expressividade nas discussões, do lado de fora, no entanto, a bancada ambientalista conta com o apoio de dirigentes de órgãos públicos como o Ibama e o ICMBio, além de entidades civis como o Greenpeace, e o Instituto Socioambiental (Isa), que, ao lado de outras instituições, incluindo o Ministério Público, emitiram notas de repúdio ao texto final da Lei Geral do Licenciamento, o qual, como visto, foi fortemente influenciado pelos interesses da bancada ruralista, a partir da redação dada pelo Deputado Mauro Pereira, que a integra.

Nesse contexto, cabe ressaltar o parecer emitido pela presidente do Ibama, Suely Araújo em 08 de agosto de 2017 a respeito do PL 3729/04. Apesar de defender em nome do Ibama e do MMA a aprovação de uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental, apontou a necessidade que os atores governamentais envolvidos nos debates chegassem a um texto que fosse eficiente técnica e juridicamente (IBAMA, 2017 a).

A referida presidente do Ibama elencou, no citado documento, os pontos do texto onde considerava haver problemas que levariam ao retrocesso da legislação propostas em relação a legislação em vigor. A posição de Suely vai ao encontro do que defendem os ambientalistas, sobre a necessidade de o poder público munir-se de instrumentos e diretrizes legais que melhorem a eficiência do licenciamento ambiental, não só em relação à gestão do processo, mas especialmente quanto aos seus resultados, que não devem ser negligenciados ou confundidos, ou seja, o controle das atividades antrópicas potencialmente degradadoras do meio ambiente, garantindo a preservação de recursos e a manutenção da sadia qualidade de vida.

Ainda, referindo-se especificamente à discussão na Câmara cabe destacar que os impasses na definição da Lei Geral do Licenciamento reproduzem a disputa protagonizada durante a tramitação do novo Código Florestal, publicado em 2012 (Lei nº. 12.651/12).

Como acontece agora com a temática do licenciamento, na ocasião do Código Florestal, os diferentes segmentos envolvidos nas discussões concordavam que o país precisava de um novo marco legal para reger a matéria. No entanto, tal como agora, quando se trata de definir quais seriam as novas regras, ambientalistas e ruralistas assumiram posições antagônicas. É possível identificar semelhanças entre os discursos dos envolvidos nos dois casos: ruralistas defendendo a flexibilização da legislação justificando a viabilização de maior desenvolvimento

econômico; e ambientalistas, que com exceção de alguns representantes mais radicais, defendendo a adaptação das novas regras ao contexto econômico, mas sem deixar de priorizar a dimensão da sustentabilidade ambiental.

Considerando tanto as propostas em trâmite na Câmara quanto no Senado, identifica-se como objetivo exposto nas justificações a celeridade do processo licenciatório. Conforme já dito, é reconhecida a morosidade do licenciamento ambiental e necessidade de criar oportunidade de melhorias no processo que agilize sua tramitação. No entanto, desde que, destaca-se, essas oportunidades não transponham o caráter primário do licenciamento ambiental enquanto instrumento da PNMA que busca inserir a observação de preservação e controle ambiental na instalação e operação dos novos empreendimentos. Em outras palavras, a busca por celeridade não deve ser suficiente para subjugar a dimensão preventiva do instrumento no controle aos danos ambientais.

Além disso, a despeito de haver a urgência em considerar a criação de regulamentos federais para disciplinamento do licenciamento e garantia de maior estabilidade na interpretação das regras licenciatórias, aspectos da estrutura operacional dos órgãos licenciadores que apresentam falhas e impactam diretamente no tempo de tramitação dos processos não foram consideradas para a fundamentação das novas regras. Nesse sentido, podemos citar duas questões às quais não foi dada atenção.

A primeira refere-se à baixa qualidade dos EIA's apresentados em grande parte dos casos. Predominantemente, o que se aponta como principal problema dos EIA's é a falta de conexão entre o diagnóstico ambiental, a análise de impactos e as propostas de mitigação e correção dos danos. (HOFMANN, 2015). Tais deficiências além de dificultarem a avaliação e mitigação eficaz dos impactos ambientais significativos, acabam por atrasar o processo, considerando que retornam ao empreendedor para ajustes. Aqui, repercute-se como impacto negativo no processo o entendimento limitado dado ao licenciamento ambiental como um rito que precisa ser (rapidamente) cumprido para que se obtenham as licenças.

Ocorre que muitas vezes os empreendedores não reconhecem a importância estratégica do licenciamento ambiental no planejamento das atividades, apresentando às autoridades estudos incompletos e de baixa qualidade. Os empreendedores preocupam-se em contratarem a licença ambiental, e não o licenciamento (Dourojeanni, 2013). Aí começa o ir e vir do estudo entre empreendedores e órgãos licenciadores para as correções necessárias durante o processo licenciatório. Aqui importa destacar que o nível de conhecimento das pessoas influencia em suas tomadas de decisão e, mais uma vez, constata-se que a percepção limitada do licenciamento prejudica uma mudança institucional evolutiva competente aos fins a que ele se

destina.

A segunda questão trata da atestada falta de estrutura operacional dos órgãos ambientais para atender à demanda crescente por licenças ambientais. O Ministério do Meio Ambiente recebe menos investimentos quando comparados a outros e possui número expressivamente menor de funcionários (HOFMANN, 2015). Dentro do MMA, considerando o Ibama, órgão de execução do licenciamento ambiental a nível federal como referência, o número de funcionário não acompanha o aumento progressivo na quantidade de licenciamento ambiental (IBDEM).

Além disso, apesar das iniciativas nos últimos anos em prol da modernização de processos do Ibama, no âmbito do licenciamento, o rito processual mantém-se ainda muito burocrático e pouco eficaz nos resultados (HOFMAN, 2015; MOURA 2016 a; MOTA E ALVAREZ, 2010; DUARTE, DIBO E SÁNCHEZ, 2017). Além disso, aponta-se que a falta de padronização nas regras aplicadas acaba favorecendo uma ampla discricionariedade dos técnicos e analistas. Aqui, vale ressaltar ainda o comportamento excessivamente precavido adotado pelos funcionários responsáveis pelo licenciamento devido ao receio de serem penalizados pela Lei de Crimes Ambientais, estabelecendo condicionantes além da conta e sobrecarregando ainda mais a fase de fiscalização.

Por conseguinte, esse comportamento demonstra como a instabilidade do arcabouço institucional dificulta a fluidez das transações, já que a conduta dos analistas e técnicos é motivada por questões particulares na garantia de benefícios próprios (neste caso, precaver-se de sanções), desconhecidas pela outra parte. Essa questão, aponta para a dificuldade de que as interações sejam orientadas pela previsibilidade sobre o comportamento dos atores no âmbito do processo licenciatório em virtude da instabilidade do próprio arcabouço institucional, e principalmente da ampliação do arcabouço normativo infralegal. Por fim, refere-se, em outras palavras, à tão falada insegurança jurídica do processo, que impacta na continuidade e consequentemente no prazo necessário para decorra o processo licenciatório.

No âmbito do Senado, é possível apontar as mesmas questões em torno das disputas de interesse por trás de todas as discussões que envolvem os projetos de leis em trâmite na Casa. No entanto, as propostas regulatórias são voltadas para a flexibilização das regras do Licenciamento Ambiental estritamente para as obras consideradas de interesse nacional, tendo como pano de fundo as reformas sugeridas na Agenda Brasil.

Nesse sentido, destaca-se que as iniciativas sugeridas ao licenciamento ambiental estão dentro da dimensão “Melhoria do Ambiente de Negócios e Infraestrutura”. É oportuno destacar aqui que, enquanto na Câmara os ruralistas protagonizam junto aos ambientalistas quase que exclusivamente as discussões no plenário, no Senado os representantes das empreiteiras e

construtoras participam mais ativamente das discussões, haja vista os interesses em torno da liberação da construção de grandes obras no país.

De maneira geral, sob a perspectiva de Steinno e Thelen (1992 apud Carneiro, 2000), as mudanças institucionais em curso no âmbito do licenciamento ambiental está vinculada à competição dos atores em torno da construção de novas regras, buscando resultados que os colocarão em posições mais privilegiadas, oferecendo vantagens a interesses específicos. Aqui, destaca-se a título de exemplo, a isenção de atividades e empreendimentos rurais ao licenciamento ambiental, sugerido no projeto da Lei Geral do Licenciamento.

Por fim cabe dizer que as novas regulações para o licenciamento ambiental em trâmite no Congresso sugerem mudanças no arcabouço institucional que expressam uma ruptura da trajetória que se colocava até o momento. Em outras palavras, são mudanças de grande envergadura que se encaminham para uma reinstitucionalização do licenciamento ambiental, a partir da substituição do marco institucional corrente por um novo arcabouço de regras que se difere significativamente do pré-existente.

6. CONCLUSÕES

O percurso analítico apresentado no trabalho fundamentou-se no aporte teórico do neoinstitucionalismo, considerando contribuições de distintas vertentes interpretativas que o integram, e que têm, em comum, a importância atribuída às instituições na estruturação e dinâmica da vida coletiva. Central às abordagens neoinstitucionalistas, o conceito de instituição comporta definições variadas, dentre as quais adotou-se o entendimento de que são as “regras do jogo” de uma sociedade, representando as limitações criadas pelos homens que definem e dão forma à interação humana (NORTH, 1993). É essa a noção utilizada na análise das propostas de mudanças na regulamentação do licenciamento ambiental atualmente em tramitação no Congresso Nacional.

Tendo em vista contextualizar a discussão das referidas propostas, pretendida pelo trabalho, foi realizada uma descrição da trajetória da política ambiental brasileira, abordando seus principais marcos legais, instrumentos e atores envolvidos, desde suas origens na década de 1930 aos dias atuais. Na mesma linha, abordou-se a trajetória institucional do licenciamento ambiental, desde a sua inserção formal na política ambiental brasileira, com a instituição da PNMA em 1981, ao momento atual, onde ganham destaque na agenda pública, iniciativas do Poder Legislativo direcionadas para sua reformulação.

Introduzido no âmbito da PNMA, o licenciamento vem sendo aplicado no país desde sua regulamentação pelo Conama, iniciada em 1986. Nesse período, consolida-se a percepção de sua importância como instrumento que permite a incorporação de considerações concernentes aos impactos sobre o meio ambiente nos processos decisórios dos projetos de investimento, da formulação à implementação. Destaca-se, em particular, sua contribuição para a observância dos direitos difusos da sociedade relativas ao equilíbrio ecológico que deve marcar a tutela ambiental. No entanto, a despeito desse reconhecimento, especialmente em relação à sua função eminentemente preventiva, vários questionamentos têm sido levantados acerca de sua eficácia ou efetividade.

As regras que fundamentam a operacionalização do licenciamento, como discutido no capítulo 3, foram objeto de várias reformulações, seja por meio de resoluções do Conama, ao qual foi formalmente delegada a responsabilidade por sua regulamentação, ou a partir de portarias normativas editadas, especialmente nos últimos dez anos, por órgãos do Executivo Federal. Trata-se de mudanças institucionais focadas fundamentalmente na operacionalização do instrumento, na linha do que se designa como desenvolvimento institucional, ou seja, o aprimoramento de uma matriz institucional pré-existente.

No cenário recente, especialmente a partir de 2015, quando começam a ser colocadas em discussão na agenda pública pautas reformistas que objetivam tirar as amarras da economia a favor da retomada do crescimento econômico, as discussões em torno do licenciamento ganham espaço no Congresso Nacional. A Agenda Brasil, proposta pelo Senador Renan Calheiros, e que inclui as propostas regulatórias para o licenciamento em discussão no Senado, ilustra bem as ações políticas que se desenvolvem nesse contexto com vistas a impulsionar a realização de investimentos e, assim, promover a retomada do crescimento econômico.

Nesse sentido, encontram-se atualmente em tramitação no Congresso Nacional cinco propostas de mudanças no licenciamento, uma na Câmara Federal e quatro no Senado. O ponto a destacar em relação às referidas propostas no âmbito do Legislativo, comparativamente às mudanças introduzidas pelo Conama e o Executivo, é o redirecionamento do foco dos intentos reformistas para o reenquadramento do licenciamento enquanto instrumento da política ambiental e não o aprimoramento das regras que embasam sua aplicação. Isto não significa que as proposições legislativas não envolvam mudanças das regras da sistemática licenciatória, mas sim que tais mudanças são informadas por uma nova concepção de licenciamento.

Nesse cenário, a eficiência do licenciamento passa a ser o centro das discussões. O ponto central da análise está justamente no entendimento de eficiência por trás das novas propostas, já que o questionamento feito à eficiência do instrumento volta-se à celeridade do processo licenciatório e não à sua eficácia no alcance dos fins aos quais originalmente se propõem, ou seja, conjugar o crescimento econômico com a apropriação socialmente justa dos recursos naturais, consoante a premissa da sustentabilidade.

A propósito da questão, vale lembrar que a eficiência das regras compreende não apenas a coerência e a consistência de seu formato ou desenho, mas a capacidade de sua aplicação ou *enforcement*. No contexto das novas propostas regulatórias, a despeito de os limites da capacidade de execução dos órgãos ambientais não ser desconhecidos, o reformismo em curso negligencia em grande medida a necessidade de dotar os órgãos ambientais de adequada capacidade de atuação.

Vale dizer, a busca por maior eficiência vem sendo concebida essencialmente como busca por maior celeridade na concessão de licenças ambientais e, dessa forma, focam na simplificação da sistemática licenciatória – em especial no que diz respeito ao tríplice licenciamento – e na redução do escopo de sua aplicação, com a dispensa de determinadas atividades da obrigatoriedade do licenciamento. Em outras palavras, propõem mudanças nas regras do licenciamento passando ao largo das limitações operacionais dos órgãos licenciadores, como se a baixa capacidade de *enforcement* do Estado fosse algo natural e não

um problema.

A partir da análise realizada neste trabalho concluiu-se que as mudanças institucionais colocadas no âmbito do licenciamento ambiental, apoiadas nos projetos de leis em trâmite no Congresso Nacional, apresentam uma ruptura na trajetória institucional do instrumento. Essa ruptura decorre principalmente do reconhecimento do licenciamento ambiental como um entrave a ser superado e não como um instrumento preventivo, balizador do crescimento econômico e da preservação ambiental, visão que orientava a sua institucionalização desde a sua inserção na política ambiental brasileira.

Nesse sentido, as novas regras sugeridas tendem ao desmonte do arcabouço institucional vigente, à medida que sugerem a flexibilização das regras e mesmo a exclusão da obrigatoriedade do licenciamento para atividades que reconhecidamente apresentam alto potencial de impacto ambiental. Sendo assim, as propostas regulatórias em discussão tendem a um desmanche da estrutura de proteção ambiental existente, e neste contexto, sob o pano de fundo da necessidade de superar os entraves do licenciamento ambiental e da necessidade de avançar com o desenvolvimento econômico, as modificações nas regras do licenciamento trazem um retrocesso normativo no que já foi conquistado em termo da gestão e preservação dos recursos naturais no país.

Destaca-se nesse âmbito, que as instituições criadas num dado momento tendem a influenciar o processo político na criação das regras ulteriores, à medida que padrões de comportamento após definidos, tornam-se difíceis de serem revertidos. Assim, incorre-se ao risco de, a partir da flexibilização nas regras inseridas pelas propostas regulatórias em curso, ter início um processo de desconstrução contínua do licenciamento ambiental enquanto arranjo institucional que viabiliza o desenvolvimento sustentável, trazendo irreparáveis perdas para a proteção dos recursos naturais e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, além da materialização de conflitos socioambientais em torno da apropriação do território nacional.

Coloca-se em evidência que a pesquisa que originou o trabalho aqui apresentado desenvolveu-se concomitantemente às discussões em torno das propostas regulatórias para o licenciamento ambiental no Congresso Nacional. Sendo assim, algumas questões sobre as propostas encontram-se ainda “em aberto”, e os conflitos e negociações ainda se desenrolam. Nesse contexto, algumas informações a respeito dos trâmites das propostas podem apresentar alterações.

Nesse sentido, é oportuno destacar que no momento em que são registradas as conclusões do trabalho, a votação da Lei Geral do Licenciamento, a partir do substitutivo denominado “Acordo Possível”, descrito no capítulo 5, recua na Câmara Federal. O texto, 13º

substitutivo apresentado para a proposta, tinha sido acordado entre ruralistas e ambientalista e seria encaminhado para votação no plenário da Câmara. No entanto, em virtude de novos impasses causados pela desconfiança entre os parlamentares, depois que ambientalistas tiveram informações que os integrantes da bancada ruralista pretendem acrescentar emendas ao texto, a votação recuou e novas negociações devem ser coladas em pauta (VALOR ECONÔMICO, 2018).

Por fim, a julgar pela importância do tema, e das inúmeras perspectivas de análises admitidas na matéria, espera-se que outros trabalhos sejam realizados buscando ampliar a discussão em torno da importância do licenciamento, do contexto institucional em que se insere, e mais especificamente sobre os riscos que incorrem da flexibilização das suas regras.

REFERÊNCIAS

ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Nota de Repúdio à PEC No 65/2012.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.abema.org.br/site/downloads/NOTADEREPUDIOAPEC652012.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil.** Organização José Carlos Carvalho – Brasília: Abema, 2013. 92 p. Disponível em: http://www.abema.org.br/site/arquivos_anexo/Livro_Relatorio_Final_2.pdf. Acesso em: 01 fev. 2015.

ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais et al. **Nota de Repúdio à PEC 65/2012: Não à extinção do processo de licenciamento ambiental.** Desenvolvimento só é possível com pleno respeito aos direitos humanos. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/NOTA%20DE%20REPU%CC%81DIO%20PEC%2065-2012.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações.** Revista do Servidor Público, Brasília, v. 50, n. 2, p.1-32, 1999. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/345/525>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

ALVAREZ, Albino Rodrigues; MOTA, José Aroudo (Org.). **Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano.** Brasília: Ipea, 2010. 624 p. (Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro). (Livro 07). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro07_sustentabilidadeambienta.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2018.

AMBIENTE LEGAL (São Paulo). **25 Anos de PNMA: A lei que implantou nossa política ambiental atinge a maturidade.** 2006. Disponível em: <<http://www.ambientelegal.com.br/25-anos-a-lei-que-implantou-nossa-politica-ambiental-atinge-a-maturidade/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José; SOUZA, Sharon Cristine Ferreira de. **Política ambiental brasileira e sua regulação jurídica conforme os ditames da Ordem Econômica Constitucional.** Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p.258-315, Não é um mês valido! 2013. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/ojs/index.php/rdc/article/view/9957>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BARROS, Denise Pereira. **Poder e Capacidade de Enforcement em Políticas Públicas: Uma Análise dos Programas de Eficiência Energética.** In: VII Jornada Científica ABE, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos., 2013, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Abe, 2013. p. 1 - 14. Disponível em: <<http://ab3e.org.br/eventos/files/22>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BONFIM, Fernando Correia Riserio do. **Governança ambiental e unidades de conservação do meio ambiente: Uma abordagem institucionalista.** 2007. 184 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de em Economia de Empresas, Escola de Economia, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

BORGES, Luís Antônio Coimbra; REZENDE, José Luiz Pereira de; PEREIRA, José Aldo Alves. **Evolução da Legislação Ambiental no Brasil**. Revista em Agronegócio e Meio Ambiente, Maringá, v. 2, n. 3, p.447-466, dez. 2009. Trimestral. Disponível em: <periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/download/1146/852>. Acesso em: 12 nov. 2017.

BRASIL. (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/const/constituicao-federal.asp#>. Acesso em: 10 mar. 2017.

BRASIL. CONAMA. **Resoluções Conama**. Lista de Resoluções do Conama de 1984 a 2017. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.297, de 2002. **Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências**. Decreto Nº 4.297, de 10 de Julho de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acesso em: 04 jan. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Fixa Normas, nos Termos dos Incisos Iii, Vi e Vii do Caput e do Parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal, Para 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; e Altera A Lei no 6.938, de 31 de Agosto de 1981..** Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 22 dez. 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 9.605, de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Lei Federal nº 9.984, de 2000. **Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9984.htm>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 12.305, de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Lei Nº 12.305, de 2 de Agosto de 2010.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=636>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 2012. **Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de**

dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Lei Nº 12.651, de 25 de Maio de 2012.** Brasília, DF, 25 maio 2012. p. 1-23. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: 18 out. 2017.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Lei Nº 7.347, de 24 de Julho de 1985.** Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 31 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 7.805, de 1989. Altera o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967, cria o regime de permissão de lavra garimpeira, extingue o regime de matrícula, e dá outras providências. **Lei Nº 7.805, de 18 de Julho de 1989.** Brasília, DF, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7805.htm>. Acesso em: 29 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.. **Lei Nº 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998.** Brasília, DF, 12 fev. 1998. p. 1-20. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Noelle Oliveira. Ebc - Agência Brasil. **Desastre em Mariana é o maior acidente mundial com barragens em 100 anos.** 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-01/desastre-em-mariana-e-o-maior-acidente-mundial-com-barragens-em-100-anos>>. Acesso em: 17 fev. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 602, de 2015. Dispõe sobre a criação do Balcão Único de Licenciamento Ambiental, estabelece procedimento para o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado e dá outras providências. **Projeto de Lei do Senado Nº 602, de 2015.** Brasília, DF, 09 set. 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=577505&disposition=inline>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 602, de 2015 c. Dispõe sobre a criação do Balcão Único de Licenciamento Ambiental, estabelece procedimento para o processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado e dá outras providências. **Projeto de Lei do Senado Nº 602, de 2015.** Brasília, DF, 09 set. 2015. p. 1-11. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=577505&disposition=inline>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 603, de 2015. Disciplina o licenciamento ambiental dos aproveitamentos de potenciais hidroenergéticos considerados estratégicos e estruturantes e dá outras providências. **Projeto de Lei do Senado Nº 603, de 2015.** Brasília, DF, 09 set. 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=577481&disposition=inline>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 603, de 2015 d. Disciplina o licenciamento ambiental dos aproveitamentos de potenciais hidroenergéticos considerados estratégicos e estruturantes e

dá outras providências. **Projeto de Lei do Senado Nº 603, de 2015**. Brasília, DF, 09 set. 2015. p. 1-10. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=577481&disposition=inline>>. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015 b. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. **Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015**. Brasília, DF, p. 1-7. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2916620&disposition=inline>>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.729, de 2004 a. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Projeto de Lei Nº 3.729, de 2004**. Brasília, DF, 08 jun. 2004. p. 1-23. Versão Original. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=225810&filename=PL+3729/2004>. Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.729, de 2004 b. Dispõe sobre o processo de licenciamento ambiental, regulamenta o art. 225, inciso IV da Constituição Federal e o art. 10º da Lei 6.938 de 1981. **Projeto de Lei no 3.729, de 2004**. Brasília, DF, 14 maio 2014. p. 1-11. Versão CAPADR. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1254287&filename=SBT-A+1+CAPADR+=>+PL+3729/2004>. Acesso em: 11 out. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.729, de 2004 c. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Projeto de Lei Nº 3.729, de 2004**. Brasília, DF, 14 out. 2015. p. 1-34. Versão CMADS. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1400905&filename=SBT-A+1+CMADS+=>+PL+3729/2004>. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.729, de 2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Projeto de Lei Nº 3.729, de 2004**. Brasília, DF, 29 ago. 2017. p. 1-45. Versão Final (CFT). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1592274&filename=SBT+11+CFT+=>+PL+3729/2004>. Acesso em: 08 out. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 654, de 2015. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Projeto de Lei do Senado Nº 654, de 2015**. Brasília, DF, p. 1-7. Texto Final. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3735533&disposition=inline>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei nº 654, de 2015. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.. **Projeto de Lei do Senado Nº 654, de 2015**. Brasília, DF, p. 1-7. Texto Inicial. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2916620&disposition=online>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012. Acrescenta o §7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental.. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 65, de 2012**. Brasília, DF, 12 dez. 2012. p. 1-8. Versão inicial. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3499849&disposition=inline>>. Acesso em: 25 out. 2017.

BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012. Acrescenta o §7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. **Proposta de Emenda à Constituição Nº 65, de 2012**. Brasília, DF, 12 maio 2016. p. 1-2. Versão final. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3499894&disposition=inline>>. Acesso em: 17 out. 2017.

BRASIL. Resolução nº 17, de 1989. **Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução**. Brasília, 1989. v. 1, n. 121. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD_atualizado_ate_RCD_27-2018.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Senado. Senado Federal. **A 'Agenda Brasil', sugerida por Renan Calheiros**. 2015a. Elaborado por Senado Notícias. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/10/a-agenda-brasil-sugerida-por-renan-calheiros>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; CARNEIRO, Ricardo. **Democracia e desenhos institucionais participativos nas políticas urbanas: exame da experiência brasileira contemporânea**. Iconos. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PL 3729/2004 - Informações de Tramitação**. 2017. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em: 02 nov. 2017.

CAMPBELL, John L. **The rise and Transformation of Institutional Analysis**. New Hampshire: Department Of Sociology, 2007. 26 p. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/John_Campbell29/publication/228432019_The_rise_and_transformation_of_institutional_analysis/links/0c96052e9563bd0ee3000000/The-rise-and-transformation-of-institutional-analysis.pdf>. Acesso em: 02 out. 2017.

CARNEIRO, R. 2015. **Estudos Socioeconômicos Associados à Implantação de Empreendimentos Estratégicos**. Belo Horizonte: 2015.

CARNEIRO, R. **Estudos Socioeconômicos Associados à Implantação de Empreendimentos Estratégicos**. In FERNANDES JR, E.; ARAÚJO, R. P. Z. (Orgs). Entre o urbano, o social e o ambiental: A Praxis em perspectiva. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente FJP, 2015, p. 57-77.

CARNEIRO, Ricardo. **Estado, Mercado e o Desenvolvimento do Setor Elétrico Brasileiro**. 2000. 409 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Humanas - Sociologia e Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000. Cap. 01.

CAU/BR – Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. **Manifesto: “Arquitetos e Urbanistas contra a PEC 65/2012**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.caubr.gov.br/caubr-condena-emenda-constitucional-que-anula-o-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

CAVALCANTE, Carolina Miranda. A economia institucional e as três dimensões das instituições. **Revista de Economia Contemporânea**, [s.l.], v. 18, n. 3, p.373-392, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/141598481833>.

CMMAD - COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

CONAMA. **Resoluções** CONAMA, 2017. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução nº. 001/86**. Dispõe sobre os procedimentos relativos a estudos de impacto ambiental. Brasília-DF, 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/sise/res/res86/res0186.html>. Acesso em 20 nov. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução nº. 09/87**. Dispõe sobre os procedimentos relativos às audiências públicas. Brasília-DF, 1987. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res87/res0987.html>>. Acesso em 20 nov. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE - CONAMA. **Resolução nº. 237/97**. Dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no Licenciamento Ambiental e no exercício da competência, bem como as atividades e empreendimentos sujeitos ao Licenciamento Ambiental. Brasília-DF, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em 20 nov. 2016.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades**. In. _ (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.279-303.

DELGADO, Mallu. **Os ruralistas ganham força**. 2017. Para Valor Econômico - São Paulo. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/cultura/5075760/os-ruralistas-ganham-forca>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito da natureza intocada**. São Paulo HUCITEC, 2001.

DOUROJEANNI, Marc. **Licenciamento ambiental é fundamental e pede competência**. 2013. O ECO. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/marc-dourojeanni/27326-licenciamento-ambiental-e-fundamental-e-pede-competencia/>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

DUARTE, Carla Grigoletto; DIBO, Ana Paula Alves; SÁNCHEZ, Luis Enrique. O QUE DIZ A PESQUISA ACADÊMICA SOBRE AVALIAÇÃO DE IMPACTO E LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL? **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 1, p.261-292, mar. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v20n1/pt_1809-4422-asoc-20-01-00261.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

EBC – Empresa Brasil de Comunicação. **Entenda a PEC 65: proposta altera artigo da Constituição sobre meio ambiente.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2016/06/entenda-pec-65-proposta-altera-artigo-da-constituicao-sobre-meio-ambiente>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria:** Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 2004.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 107-157, Apr. 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 Mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100006>.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 05-24, Feb. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 de junho de 2017.

FERREIRA, Marcos Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política Ambiental Brasileira: Análise Histórico-Institucionalista das Principais Abordagens Estratégicas. **Revista de Economia**, Curitiba, v. 43, n. 2, p.1-17, ago. 2016. Quadrimestral. Disponível em: <revistas.ufpr.br/economia/article/download/54001/33016>. Acesso em: 02 jan. 2017.

FIANI, Ronaldo. Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 2, p.135-149, jun. 2003. Trimestral. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-9.pdf>>. Acesso em: 15 de junho de 2017.

FPA - FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (Brasil). **Frente Parlamentar Agropecuária.** 2018. (FPA-Integrantes). Disponível em: <<http://www.fpagropecuaria.org.br/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

GALA, Paulo. **A Teoria Institucional de Douglass North.** Revista de Economia Política, São Paulo, v. 23, n. 2, p.89-105, jun. 2003. Trimestral.

GALLEGO, Raquel; BARZELAY, Michael. Analyzing public management policy making: ‘new institutionalism’ versus ‘institutional processualism’*. **Ix Congreso Internacional del Clad Sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública**, Madrid, v. 1, n. 1, p.1-16, nov. 2004.

GUETTA, Mauricio. PROPOSTAS DE REFORMA DA LEGISLAÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Org.). **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial:** registros e contribuições do seminário internacional. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 14. p. 217-240. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7932/1/Licenciamento ambiental e governança territorial.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7932/1/Licenciamento%20ambiental%20e%20governanca%20territorial.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2017.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua**

Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 28 de maio de 2017.

HOFMANN, Rose Mirian; ARAUJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Desafios do Licenciamento Ambiental**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. 10 p. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentosepesquisa/fiquePorDentro/temas/licenciamento-ambiental-out-2015/texto-base-da-conle>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

HOFMANN, Rose Mirian. **Gargalos Do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. 111 p. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann>. Acesso em: 15 dez. 2017.

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Not. Tec. 001/2017 Pres/ibama: **Análise do sétimo parecer do Relator da CFT da Câmara dos Deputados para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental**. Brasília, 05 mai. 2017. Assunto: Análise da proposta mais recente encaminhada pela Frente Parlamentar da Agropecuária para a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/noticias/noticias2017/parecer_001_2017_e_anexo_s.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2018.

IBAMA - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Not. Tec. 02001.002003/2015-98 Dilic/ibama**: Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Brasília, 28 out. 2015. Assunto: Análise dos PLs 602, 603 e 654 sobre Licenciamento Ambiental Origem: Diretoria de Licenciamento Ambiental. Disponível em: <<http://www.ascemacional.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2015-Outubro.-Nota-Técnica-DILIC-Análise-dos-PLs-602-603-e-654-sobre-Licenciamento-Ambiental.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2018.

IBAMA. **Quem é quem - Diretoria de Licenciamento Ambiental (Dilic)**. 2018. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/component/content/article?id=632>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

IBAMA. **Sistema de Licenciamento Ambiental (Sislic)**. 2017. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/sistemas/sislic>>. Acesso em: 08 mar. 2017.

IHU - Instituto Humanitas Unisinos. **‘Fábrica de Marianas’ apoiada por Temer pode ser votada na Câmara nesta semana**. 2016. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/563362-fabrica-de-marianas-apoiada-por-temer-pode-ser-votada-na-camara-nesta-semana>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ISA - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (Brasil). **STF considera constitucional grande parte do novo Código Florestal**. 2018. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/ptbr/noticias-socioambientais/stf-considera-constitucional-grande-parte-do-novo-codigo-florestal>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

ISA - Instituto Socioambiental. **Nova legislação do licenciamento ambiental vai instaurar guerra fiscal’, diz advogado do ISA ‘Nova legislação do licenciamento ambiental vai**

instaurar guerra fiscal', diz advogado do ISA. 2016. Entrevista realizada com o advogado do ISA, Maurício Guetta.. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/novo-legislacao-do-licenciamento-ambiental-vai-instaurar-guerra-fiscal-diz-advogado-do-isa>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David. The Politics of Regulation in the Age of Governance. **The Politics Of Regulation**, [s.l.], p.1-28, 2004. Edward Elgar Publishing. <http://dx.doi.org/10.4337/9781845420673.00009>.

KÄSSMAYER, Karin. O licenciamento ambiental em debate: considerações sobre o Projeto de Lei do Senado No 654, de 2015, e a Proposta de Emenda à Constituição No 65, de 2012. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Org.). **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 12. p. 205-216. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7932/1/Licenciamento ambiental e governança territorial.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7932/1/Licenciamento%20ambiental%20e%20governanca%20territorial.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

KLUG, Letícia Beccalli. Uma agenda em revisão: o debate sobre as alterações no licenciamento ambiental brasileiro. In: COSTA, Marco Aurélio; KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva (Org.). **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. Brasília: Ipea, 2017. Cap. 12. p. 193-204. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7932/1/Licenciamento ambiental e governança territorial.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7932/1/Licenciamento%20ambiental%20e%20governanca%20territorial.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

LOPES, Herton Castiglioni. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 619-637, Dec. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572013000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 de julho de 2017.

MACHADO, Auro de Quadros. Licenciamento Ambiental: **Atuação Preventiva do Estado à Luz da Constituição da República Federativa do Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. 154 p.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.. Neo-institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p.121-142, nov. 2008.

MEDEIROS, Fernanda Luiza. Meio Ambiente. **Dever e direito fundamental**. 1ª Edição. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Editoras Ltda, p.67-68, 2004.

MELO, Thiago Dellazari. Do Estado Social ao Estado Regulador. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da Ufc**, Fortaleza, v. 30, n. 1, p.223-232, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/1244>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 3 ed. rev. Atual. e ampliada. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004. p. 428-480.

MIRANDA, Sandro Ari Andrade de. O princípio da continuidade no licenciamento ambiental. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 164, set 2017. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_lnk=revista_artigos_leitura&artigo_id=19606>. Acesso em 16 fev. 2018.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. **Política de Resíduos Sólidos apresenta resultados em 4 anos**: “Nenhum gestor quer um lixão no seu quintal”, afirma a ministra do Meio Ambiente. 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/informmma/item/10272-politica-de-residuos-solidos-apresenta-resultados-em-4-anos>>. Acesso em: 27 dez. 2017.

MONOSOWSKI, E. (1989). **“Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil”**. São Paulo: Cadernos FUNDAP, págs. 15-24.

MOREIRA, Iara Verocai Dias; **Vocabulário básico de meio ambiente**. Rio de Janeiro: Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, 1990. p 33.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Aplicação dos Instrumentos de Política Ambiental no Brasil: avanços e desafios. In: BRASIL. Ipea. Instituto de Pesquisa Aplicada. **Governança Ambiental no Brasil**: Instituições, Atores e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2016a. Cap. 5. p. 111-145. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160719_governanca_ambiental_cap05.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da Política Ambiental Federal no Brasil. In: (ORG.), Adriana Maria Magalhães de Moura. **Governança Ambiental no Brasil**: Instituições, Atores e Políticas Públicas. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 1. p. 13-32.

MPF - Ministério Público Federal. Nota Técnica. **A Pec 65/2012 e As Cláusulas Pétreas**. Brasília, DF, 03 maio 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pg/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MPF - Ministério Público Federal. Nota Técnica. **A Pec 65/2012 e As Cláusulas Pétreas**. Brasília, DF, 03 maio 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pg/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciencia Política**, Brasília, v. 01, n. 01, p.1-27, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/6593/5319>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

NEVES, Marcos Antônio Ferreira das et al. **Nota de repúdio à emenda constitucional nº 65/2012**. In: Encontro de Trabalho dos Procuradores-Gerais de Justiça da Região Norte e Mato Grosso, 1., 2016, Belém. Belém: Abmp, 2016. v. 1, p. 1 - 2. Disponível em: <[http://www.mppa.mp.br/upload/Nota de Repudio abril-maio.pdf](http://www.mppa.mp.br/upload/Nota%20de%20Repudio%20abril-maio.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

NORTH, Douglass C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Co.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico**. México: Fce, 1993. 190 p. Tradução da segunda impressão em inglês - tradução de Agustín Bárcena.

O ECO. **O que é o SNUC**. Dicionário Ambiental. Rio de Janeiro, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28223-o-que-e-o-snuc/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

PADULA, Roberto Carrilho; SILVA, Luciene Pimentel da. Gestão e licenciamento ambiental no Brasil: modelo de gestão focado na qualidade do meio ambiente. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 01-15, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512005000300006&lng=en&nrm=iso>. access on 26 Jan. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512005000300006>.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011. Editora UFPR. PECCATIELLO, A. F. O. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais... Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Paraná, v. 1, n. 24, p.71-82, jun. 2011. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542/17081>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

PEÇANHA, Vinicius Rodrigues. **A evolução do pensamento sobre o Estado na visão de Peter Evans: Uma abordagem teórica**. 2014. 34 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Econômicas, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/1729/1/VRPeçanha.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

PERES, Paulo Sergio. Comportamento ou instituição: a evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p.53-72, out. 2008.

PRADO FILHO, José Francisco do. **O Processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) de Projetos e Empreendimentos Minerais como um Instrumento de Gestão Ambiental: Estudo de Casos no Quadrilátero Ferrífero (MG)**. 2001. 329 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Ambientais, Engenharia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. Cap. 03. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18139/tde-05112015-145339/pt-br.php>>. Acesso em: 08 jan. 2017.

PÚBLICA - Agência de Jornalismo Investigativo (Brasil). **As bancadas da Câmara: Maiores grupos de parlamentares da Câmara são pautados por interesses corporativos, conservadores ou por ambos; mapeamos quem defende o quê**. 2016. (Agência de Jornalismo Investigativo). Disponível em: <<http://apublica.org/2016/02/truco-as-bancadas-da-camara/>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

ROCHA, Carlos Eduardo de Andrade Lima da; SCHNEIDER, Fabio Kurt; GOLDENBERG, Samuel. A CENTRALIDADE DAS INSTITUIÇÕES NO NEOINSTITUCIONALISMO: um referencial analítico para o estudo das políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, v. , n.16, p.25-43, dez. 2015. Semestral. Disponível em: <<http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/download/660/733>>. Acesso em: 30 maio 2017.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas Considerações. **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p.11-28, junho, 2005. Semestral. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/32/6998>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos Ebape.br**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p.1-12, mar. 2004.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Desenvolvimento sustentável: uma nova roupagem para a velha questão do desenvolvimento. In. Grazia, Di Grazia (org) *Direito à cidade e ao meio ambiente*. FASE/FNRU, 1993, pp. 12-20.

SANCHEZ, Luis Enrique. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil?. **Estud. av.**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 167-183, Apr. 2017. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010340142017000100167&lng=en&nrm=iso>. access on 14 Feb. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890015>.

SANTIAGO, Thais Muniz Ottoni et al. A Eficácia do estabelecimento de Padrões de Qualidade Ambiental. **Espaço & Geografia**, Brasília, v. 17, n. 2, p.467-500, dez. 2014. Semestral. Disponível em: <<http://www.lsie.unb.br/espacoegeografia/index.php/espacoegeografia/article/view/338>>. Acesso em: 04 jan. 2017.

SANTIAGO, Thaís Muniz Ottoni. **Análise de Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**. 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia Florestal, Ciências Florestais, Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.ufla.br/handle/1/649>>. Acesso em: 04 jan. 2018.

SARTO, Victor Hugo Rocha; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. A teoria dos custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, São Paulo, p.1-25, out. 2015.

SARTO, Victor Hugo Rocha; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. A teoria de Custos de Transação: Uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, Araraquara, v. 2, n. 1, p.01-25, jun. 2015. Semestral. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/iniciativa/article/view/7301>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

SCOTT, Colin. Regulation in the age of Governance: the rise of the post-regulatory state. National Europe Centre Paper n. 100, jun 2003.

SENADO NOTÍCIAS. **Acir Gurgacz defende PEC que evita parar obras após a concessão de licença ambiental**. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/20/acir-gurgacz-defende-pec-que-evita-parar-obras-apos-a-concessao-de-licenca-ambiental>>. Acesso em: 17 nov. 2017

SILVA, Marina. **Meio Ambiente na Constituição de 1988: Lições Históricas**. Brasília: Senado, 2008. 16 p. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-leg-islavativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-v-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-os-cidadaos-na-carta-cidada/meio-ambiente-meio-ambiente-na-constituicao-de-88-lico-es-da-historia>>. Acesso em: 02 dez. 2017.

SINDSEMA - SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS (Minas Gerais). **Câmara discute mudanças nas regras do licenciamento**

ambiental. 2017. Disponível em: <<http://sindsemamg.com.br/camara-discute-mudancas-nas-regras-de-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 02 mar. 2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 16, p.20-45, dez. 2006. Semestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 12 out. 2017.

STUMP, Daniela; LEONHARDT, Roberta Danelon (Ed.). **Finalmente teremos uma lei geral sobre licenciamento ambiental?** 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/finalmente-teremos-uma-lei-geral-sobre-licenciamento-ambiental/>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

SUBIRATS, Joan; GOMÁ, Ricard. Políticas Públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. In. __ (org) Políticas p'úblicas em Espana: contenidos, redes de actores y niveles. Barcelona, Ariel, 1998, p. 21-36.

VIOLA, E. J.; LEIS, H. R. O ambientalismo multissensorial no Brasil para além da Rio-92: O desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, E. J.; LEIS, H. R.; SCHERER-WARREN, I. et al. Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: Desafios para as ciências sociais. 2. ed. São Paulo: Cortez, Cap. 4, 1995. p.134-160.

VARELLA, Marcelo Dias; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O meio ambiente na Constituição de 1988: Sobrevôo por alguns temas vinte anos depois. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 179, p.397-402, set. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176554/000843895.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

WWF BRASIL. **Licenciamento 'flex' deve ser votado na próxima semana na Câmara**. 2017. Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/?60442/Licenciamento-flex-deve-ser-votado-na-prxima-semana-na-Cmara>>. Acesso em: 01 dez. 2017.