



OS NOVOS CAMINHOS DA GESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Thaysa Sonale Almeida Silva ¹
Ricardo Carneiro ²
Flávia de Paula Duque Brasil ³

RESUMO

Objetivo: O objetivo deste estudo é investigar a gestão ambiental no Brasil, com o intuito de recuperar a trajetória dos marcos legais que a ancoram e destacar as propostas regulatórias para o licenciamento atualmente em discussão no Congresso Nacional, que apontam na direção de uma maior flexibilização do processo e maior rigor na observância de prazos, ao lado do enfraquecimento do papel das audiências públicas.

Referencial Teórico: Neste tópico, são apresentados os principais conceitos e teorias que fundamentam a pesquisa. Destaca-se, sobretudo, a discussão sobre governança ambiental, que fornece uma base sólida para a compreensão do contexto da investigação.

Método: A metodologia adotada para esta pesquisa compreende revisão de literatura sobre governança participativa e análise de dados primários e secundários. A coleta de dados foi realizada por meio de análise documental.

Resultados e Discussão: Os resultados obtidos revelaram o retrocesso que se insinua com a desconstrução de conquistas jurídicas que se supunham já consolidadas, que denota uma clara tendência de reformulação da política ambiental brasileira informada pela primazia de interesses econômicos sobre a gestão sustentável, e democrática, do meio ambiente. Na seção de discussão, esses resultados são contextualizados à luz do referencial teórico, destacando-se as implicações e relações identificadas. Possíveis discrepâncias e limitações do estudo também são consideradas nesta seção.

Implicações da Pesquisa: As implicações práticas e teóricas desta pesquisa são discutidas, fornecendo insights sobre como os resultados podem ser aplicados ou influenciar práticas no campo de gestão ambiental no país. Essas implicações podem abranger as áreas de sustentabilidade, gestão participativa, justiça socioambiental, dentre outras.

Originalidade/Valor: Este estudo contribui para a literatura ao abordar criticamente as propostas para reestruturação do licenciamento ambiental no país. A relevância e o valor desta pesquisa são evidenciados por ajudar a compreender a trajetória dos marcos legais ambientais e os impactos que as mudanças propostas sugerem.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental, Gestão Ambiental Participativa, Gestão Ambiental.

THE NEW PATHS OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN BRAZIL: REFLECTIONS ON PARTICIPATORY GOVERNANCE IN THE ENVIRONMENTAL PERMIT PROCESS

ABSTRACT

Objective: The objective of this study is to investigate environmental management in Brazil, with the aim of recovering the trajectory of the legal landmarks that anchor it and highlight the regulatory proposals for licensing currently under discussion in the National Congress, which point in the direction of a greater flexibility of the process and greater rigor in the observance of deadlines, alongside the weakening of the role of public hearings.

¹ Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal. E-mail thaysasonale@gmail.com Orcid <https://orcid.org/0000-0003-3660-2874>

² Fundacao Joao Pinheiro/ Escola de Governo, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br Orcid <https://orcid.org/0000-0003-4674-7639>

³ Fundacao Joao Pinheiro/ Escola de Governo, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail flaviaduquebrasil@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3070-7050>



Theoretical Reference: In this topic, the main concepts and theories that underpin the research are presented. Above all, the discussion on environmental governance is highlighted, which provides a solid basis for understanding the context of research.

Method: The methodology adopted for this research comprises a literature review on participatory governance and analysis of primary and secondary data. The data collection was carried out by means of documentary analysis.

Results and Discussion: The results obtained revealed the setback that is insinuated with the deconstruction of legal conquests that were supposed to be consolidated, which denotes a clear trend of reformulation of Brazilian environmental policy informed by the primacy of economic interests over the sustainable, and democratic, management of the environment. In the discussion section, these results are contextualized in the light of the theoretical benchmark, highlighting the implications and relationships identified. Possible discrepancies and limitations of the study are also considered in this section.

Research Implications: The practical and theoretical implications of this research are discussed, providing insights into how the results can be applied or influence practices in the field of environmental management in the country. These implications can cover the areas of sustainability, participatory management, socio-environmental justice, among others.

Originality/Value: This study contributes to the literature by critically addressing proposals for restructuring environmental licensing in the country. The relevance and value of this research is evidenced by helping to understand the trajectory of environmental legal milestones and the impacts that the proposed changes suggest.

Keywords: Environmental Licensing, Participatory Environmental Management, Environmental Management.

LOS NUEVOS CAMINOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN BRASIL: REFLEXIONES SOBRE LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN EL PROCESO DE PERMISOS AMBIENTALES

RESUMEN

Objetivo: El objetivo de este estudio es investigar la gestión ambiental en Brasil, con el objetivo de recuperar la trayectoria de los hitos legales que la anclan y resaltar las propuestas regulatorias para la concesión de licencias actualmente en discusión en el Congreso Nacional, que apuntan en la dirección de una mayor flexibilidad del proceso y mayor rigor en el cumplimiento de los plazos, junto con el debilitamiento del papel de las audiencias públicas.

Referencia Teórica: En este tema se presentan los principales conceptos y teorías que sustentan la investigación. Sobre todo, se destaca el debate sobre la gobernanza ambiental, que proporciona una base sólida para comprender el contexto de la investigación.

Método: La metodología adoptada para esta investigación comprende una revisión bibliográfica sobre gobernanza participativa y análisis de datos primarios y secundarios. La recolección de datos se realizó mediante análisis documental.

Resultados y Discusión: Los resultados obtenidos revelaron el retroceso que se insinúa con la deconstrucción de conquistas jurídicas que se suponía se consolidarían, lo que denota una clara tendencia de reformulación de la política ambiental brasileña informada por la primacía de los intereses económicos sobre la gestión sostenible, y democrática, del medio ambiente. En la sección de discusión, estos resultados se contextualizan a la luz del referente teórico, destacando las implicaciones y relaciones identificadas. En esta sección también se consideran posibles discrepancias y limitaciones del estudio.

Implicaciones de la investigación: Se discuten las implicaciones prácticas y teóricas de esta investigación, aportando información sobre cómo los resultados pueden ser aplicados o influir en las prácticas en el campo de la gestión ambiental en el país. Estas implicaciones pueden abarcar las áreas de sustentabilidad, gestión participativa, justicia socio-ambiental, entre otras.

Originalidad/Valor: Este estudio contribuye a la literatura al abordar críticamente las propuestas de reestructuración de licencias ambientales en el país. La relevancia y el valor de esta investigación se evidencia al



ayudar a comprender la trayectoria de los hitos legales ambientales y los impactos que los cambios propuestos sugieren.

Palabras clave: Licencias Ambientales, Gestión Ambiental Participativa, Gestión Ambiental.

RGSA adota a Licença de Atribuição CC BY do Creative Commons (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



1 INTRODUÇÃO

As questões relativas ao meio ambiente têm ampliado de forma relevante sua importância nas discussões políticas, pela vulnerabilidade dos recursos naturais diante das ameaças de degradação a partir do crescimento urbano e industrial. No Brasil, a política ambiental se estruturou de forma mais preponderante nas últimas quatro décadas, concomitantemente com o processo de redemocratização do Estado, o que garantiu resguardo jurídico à participação da sociedade civil nos processos decisórios relativos à gestão ambiental. Tal viés participacionista pode ser ilustrado pela criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) e pela exigência da realização de audiências públicas na sistemática processual do licenciamento ambiental, por meio da Lei n. 6.938 de 1981, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Esse arcabouço institucional, aprimorado nas décadas subsequentes, instrumentaliza uma gestão ambiental que tem o Estado como mediador dos conflitos e interesses da sociedade relativos ao meio ambiente, conciliando conveniências econômicas com a preservação ambiental, de um lado, e garantindo a supremacia do interesse coletivo sobre o privado, de outro.

Previsto na PNMA, robustecido em outras resoluções infralegais e legitimado pela Constituição Federal de 1998 (CF-88), o licenciamento ambiental faz parte da primeira geração de políticas ambientais destinadas a balizar a relação entre o meio ambiente e a produção econômica, encontrando-se no rol dos instrumentos básicos da gestão ambiental pública brasileira. Dependem do licenciamento a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades com potencial risco de degradação ambiental (CONAMA, 1981). No processo licenciatório cabe às audiências públicas o espaço de diálogo entre a sociedade civil, o Estado e o empreendedor a respeito das especificidades das obras e empreendimentos com relevante potencial impactante ao meio ambiente.

Nos últimos dez anos, o licenciamento ambiental foi objeto de discussão com propostas sendo debatidas de forma polarizada no Congresso Nacional, especialmente entre ruralistas e



ambientalistas, trazendo à tona questões importantes do processo licenciatório, como excesso de burocracia, falta de estrutura dos órgãos licenciadores, baixa qualidade e ineficiência dos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs), dentre outras (HOFMANN, 2015). O viés das mudanças que está sobressaindo nessa disputa política implica uma série de dilemas, seja pelos riscos oriundos de uma flexibilização legislativa que mascara a falta de estrutura dos órgãos ambientais e a inoperância institucional do Estado, seja pelas temeridades que representam no que tange a eficiência do licenciamento quanto ao seu objetivo enquanto um instrumento que possibilite analisar os riscos ambientais oriundos das atividades e empreendimentos potencialmente impactantes ao meio ambiente e estabelecer medidas mitigadoras a estes riscos, além de condicionantes e rotina fiscalizatória. Em relação à democracia participativa, a principal polêmica refere-se ao fato de que, para os empreendimentos onde a lei estabelece a licença simplificada, a participação social seja profundamente enfraquecida, pela supressão de fases do processo nos quais ocorrem as audiências públicas. Da mesma forma, argumenta-se que os prazos propostos com vistas a tornar o processo mais célere, além da não consideração da estrutura dos órgãos ambientais, comprometem ou inviabilizam as discussões com a sociedade.

Este trabalho é fruto de uma pesquisa em desenvolvimento, e pretende uma reflexão acerca da trajetória da gestão ambiental no país, desembocando na agenda pública recente, com discussões que sugerem uma flexibilização do licenciamento ambiental. O retrocesso que se insinua com a desconstrução de conquistas democráticas que se supunham já consolidadas, denota uma clara influência da reformulação política brasileira recente também na temática ambiental.

2 REFLEXÕES TEÓRICAS

2.1 GOVERNANÇA AMBIENTAL

A governança envolve a forma como os indivíduos administram continuamente a si próprios e o meio onde vivem, tratando de interesses diversos e por vezes conflitantes a partir de ações cooperativas (*Comissiono on Global Governance*). Sinteticamente, considera-se como elementos principais da governança, a maneira como o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos, sociais e naturais; além do conjunto de leis e práticas que definem o exercício do poder e orientam a formulação e implementação das políticas públicas. Já a governança



ambiental pressupõe ainda a forma como a temática ambiental é incorporada nas discussões dos atores políticos no tocante à gestão dos recursos naturais, focando especialmente nos processos decisórios que conduzem o modelo de desenvolvimento sustentável de uma dada sociedade (Câmara, 2011; Jacobi, 2005).

Câmara (2011) destaca que as condições essenciais da gestão ambiental são a capacidade institucional, a transparência, a participação, a sustentabilidade institucional, a gestão partilhada e a responsabilização, entre outras, sendo possível observar claras convergências de sentido entre gestão ambiental e governança. Isso reforça a ideia de que uma gestão ambiental dita sustentável deve pautar-se nos princípios da governança. Além disso, sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito humano universal⁴, e os recursos naturais considerados como bem público global, a problemática ambiental insere-se com destacada importância no âmbito da governança global. Isso porque, apesar dos diferentes conceitos elegidos para o termo, há um consenso geral sobre o direito à participação dos cidadãos em discussões que influenciam suas vidas.

A composição dos atores da sociedade que usualmente participam das discussões ambientais é diversa, incluindo órgãos públicos, empreendedores, políticos, militantes ambientalistas, acadêmicos e entidades civis. Do ponto de vista democrático, a sociedade civil organizada e suas entidades civis podem ser considerados os principais atores nesse contexto, por desempenharem o papel de fomentar a discussão, expressando por meio de ideias e ações - como os movimentos sociais, por exemplo - as exigências aos governos. Nesse sentido, é reforçada a importância de fortalecimento dos mecanismos formais previstos à participação social na gestão ambiental, tendo em perspectiva a coordenação das ideias e a troca de informações que orientam o processo decisório relativo às questões ambientais, ou seja, que garanta a governança (Jacobi, 2003, Lorenzetti e Carrion, 2012).

Jacobi (2003) elucida a dificuldade dos países latino-americanos na consolidação de espaços públicos que garantam a participação social. No Brasil, as experiências de deliberação participativa, desde o período de redemocratização, na década de 1980, associam-se aos movimentos sociais. Reforçadas a partir do texto constitucional de 1988, as práticas participativas são institucionalizadas por meio de diversas Instituições Participativas (IPs) a partir da década de 1990, transformando-se no referencial de ampliação democrática (Jacobi, 2003; Avritzer e Navarro, 2003). Na esfera ambiental, mesmo antes da promulgação da CF-88, a já citada Lei n. 6938 de 1981 estabelecia as diretrizes para a PNMA e criava o Conama como

⁴ Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.



órgão consultivo e deliberativo atuante na proposição e implementação da política ambiental. Nesse contexto, a despeito da discussão quanto à eficiência das IP's, percebe-se uma ampliação dos espaços de participação gestão ambiental, com o surgimento e fortalecimento de numerosos conselhos e a previsão legal de audiências públicas para as discussões em torno da apropriação e uso dos recursos naturais.

2.2 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL DEMOCRÁTICA: CONTEXTO E DESAFIOS

As audiências públicas representam o principal canal de diálogo entre os diferentes atores envolvidos no licenciamento ambiental no país. Instituída pela Resolução n. 009/1997 do Conama, com caráter consultivo, possibilita a participação da população no processo decisório sobre empreendimentos que causem significativos impactos ao meio ambiente. Conforme estabelecido em seu artigo 1º, tem como finalidade expor aos interessados os resultados do Relatório de Impacto Ambiental (Rima), esclarecendo dúvidas e recolhendo críticas e sugestões. Enquanto procedimento integrante do processo licenciatório, asseguram o acesso à informação sobre os impactos ambientais de um dado empreendimento e a oportunidade de as comunidades por ele afetadas serem ouvidas.

No entanto, há uma crítica recorrente quanto a forma como as audiências públicas ambientais vêm ocorrendo no Brasil, deixando dúvidas quanto a sua eficácia na incorporação da percepção da sociedade civil nas decisões dos órgãos ambientais relativas à emissão das licenças ambientais, e ao estabelecimento das condicionantes. Isso porque, apesar da possibilidade de a não ocorrência da audiência pública invalidar todo o processo de licenciamento ambiental, não há vinculação de obrigatoriedade em atender àquilo que foi demandado pela sociedade civil durante sua realização. O exposto pelos participantes deve servir de subsídio para a tomada de decisão do órgão licenciador ao definir a melhor localização, a dimensão, os limites das obras e atividades, bem como a compensação do empreendedor para as comunidades afetadas. No entanto, opiniões contrárias ao proposto nos projetos nem sempre são consideradas nas decisões do órgão ambiental.

Ao ser incumbido de agir em nome do interesse coletivo, o Poder Público encontra também muitas dificuldades, pois as discussões a respeito de um determinado empreendimento abrangem interesses difusos, tanto entre a sociedade e o empreendedor quanto dentro da própria sociedade. Divergências extremas de interesses e opiniões levam o órgão ambiental a ter, nos



estudos técnicos, uma base de análise que acaba por orientar de forma mais preponderante a tomada de ação. Nesse sentido, é importante observar que as dificuldades não necessariamente seriam simplificadas em audiências de caráter deliberativo. Isso porque existem, como já dito, percepções e interesses muito distintos na sociedade civil, também alvo de pressões econômicas imediatas de grupos de interesse que, diante da manipulação de informações e falta de consciência ecológica da população, poderiam contribuir para a degradação ambiental.

Uma boa alternativa seria repensar o funcionamento das audiências em um novo formato assente em critérios intermediários entre a consulta pública, com consideração discricionária por parte do órgão ambiental, e a deliberação plena por parte da população consultada. Dessa forma, a percepção cultural do risco ambiental da sociedade civil, integraria de forma mais equilibrada, juntamente com os argumentos técnicos e científicos, os parâmetros que orientam as decisões dos órgãos ambientais (Silva e Silveira, 2014).

2.3 POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A temática ambientalista emerge de forma proeminente no âmbito do pós-guerra, envolta ao intenso crescimento econômico mundial, trazendo à tona a complexidade e gravidade dos problemas ambientais (Viola e Leis, 1991; Carneiro, 2015). É nesse contexto que o meio ambiente e a gestão dos recursos naturais passam a integrar de forma consistente as pautas dos movimentos sociais e a contribuir para a formulação das políticas públicas, a partir de meados dos anos 1960. Como marco referencial desse cenário, destaca-se a edição da *National Environmental Policy Act* (Nepa), que introduz a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), na década de 1970, como um dos principais instrumentos da política ambiental norte americana, difundida mundialmente nos anos seguintes; e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente - Conferência de Estocolmo, ocorrida em junho de 1972, considerada o grande marco internacional da ecopolítica mundial (Dias, 2001; Cunha e Coelho, 2003). Além disso, nesse período de transição da percepção acerca da gestão dos recursos naturais, é divulgado pelo Clube de Roma⁵ e pelo Massachusetts Institute of Technology – MIT, o relatório intitulado *Limites do Crescimento* (1972). O documento analisa as variáveis de crescimento econômico, explosão demográfica, poluição e esgotamento de recursos naturais, apresentando

⁵ O Clube de Roma, atualmente uma Organização não Governamental (ONG), surgiu como uma reunião de profissionais, empresários e diplomatas em 1968, que se reuniram em Roma para discutir assuntos relacionados ao uso indiscriminado dos recursos naturais no mundo.



modelos relacionando tais variáveis com o objetivo de vislumbrar os limites do planeta e os desafios que poderiam desencadear em uma crise ambiental.

No contexto brasileiro, Magrini (2005) estabelece uma divisão que relaciona importantes marcos internacionais com a tratativa da questão ambiental nacional, a partir da segunda metade do século XX. A primeira fase, preponderante nos anos 1970, é marcada pela criação da NEPA, com um foco corretivo, especialmente no controle da poluição. A segunda fase, sob uma perspectiva mais preventiva, foi motivada pela Conferência de Estocolmo, que ocorreu em 1972, e promoveu uma institucionalização da AIA como ação interventora do Estado em prol do controle do uso dos recursos naturais. A terceira e última fase proposta pela autora acontece a partir dos anos 1990, sob uma visão mais integradora, baseada nos preceitos de desenvolvimento sustentável, dando sustentação para as principais políticas ambientais brasileiras.

De maneira geral, a promulgação das principais leis ambientais do país ocorreu nos últimos 40 anos, acompanhando o processo de redemocratização do Estado. Na década de 1980, a Lei n. 6.938 de 1981 estrutura a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA); o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama); e cria o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), como órgão consultivo e deliberativo do Sisnama. Inserido nesse arcabouço jurídico, está o licenciamento ambiental, como um dos instrumentos da PNMA. Em seu artigo 10, fica estabelecido que os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos naturais e/ou potencialmente poluidoras, dependerão de prévio licenciamento ambiental (BRASIL, 1981), ancorado na elaboração de Estudo de Impacto Ambiental. A PNMA prescreve ainda a compilação dos resultados do EIA no respectivo relatório, o RIMA. Além disso, divide o licenciamento em três etapas, a Licença Prévia - LP, a Licença de Instalação - LI - e a Licença de Operação - LO, estabelecendo o que ficou conhecido como tríplice licenciamento (Brasil, 1981).

Em 1986, a Resolução n. 001 do Conama estabelece definições, responsabilidade e diretrizes gerais para a implementação da AIA no Brasil. O licenciamento ambiental é então reforçado como obrigação legal, antecedente à instalação de qualquer empreendimento que apresente potencial risco de degradação. A referida resolução aborda ainda a questão da participação e publicidade a ser conferida aos estudos ambientais, indicando a realização de audiências públicas para apresentação do projeto e seus impactos à sociedade, e a discussão do RIMA com a sociedade. Um ano depois, o Conama, através da Resolução n. 009/1.987, revisa procedimentos, esclarece conceitos e reforça o licenciamento ambiental como instrumento para



o controle das atividades com potencial risco de degradação. A referida resolução alude ainda à obrigatoriedade das audiências públicas durante o processo licenciatório, quando couber, 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 no licenciamento.

Posteriormente, o novo texto constitucional promulgado em 1988 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 pétrea legitima a obrigatoriedade da avaliação técnica previamente a qualquer intervenção que apresente riscos ambientais no território nacional, elevando a AIA no Brasil a um novo e mais alto patamar.

Na década de 1990, apesar do pouco avanço em termos de estrutura técnica e financeira para operar, houve uma ampliação dos órgãos ambientais, em sintonia a uma tendência à descentralização e delegação, por parte da União, de maiores responsabilidades sobre o planejamento e a execução das políticas públicas ambientais para os entes subnacionais – estados e municípios. No contexto normativo, cabe ressaltar a Resolução n. 237/97 do Conama, que disciplina procedimentos e esclarece conceitos sobre o Licenciamento Ambiental. A referida resolução visa assegurar a sustentabilidade no uso dos recursos naturais e põe fim ainda a divergências doutrinárias, trazendo a definição de termos técnicos chaves que deverão ser considerados no processo licenciador (Conama, 1997). Na mesma seara, tem-se a criação da Lei de Crimes Ambientais – Lei n. 9605 de 1998, que estabelece sanções diante de condutas de pessoas físicas e jurídicas que desrespeitem as normas ambientais e/ou causem danos ambientais a partir de intervenções no meio ambiente e exploração dos recursos naturais.

Em regra, quando analisadas as principais normas e leis ambientais no país, todas fazem referência à participação popular, demonstrando a importância da inclusão da sociedade civil nas tomadas de decisões, com objetivo de garantir a consideração do interesse coletivo. Pode-se argumentar que a legislação brasileira, apesar das oportunidades de aprimoramento que se apresentam, alinha-se às diretrizes internacionais, tanto no que se refere ao triplice licenciamento quanto à AIA. A sistemática de licenciamento adotada facilita, em teoria, a identificação, a avaliação e o monitoramento, pelos órgãos ambientais responsáveis, dos impactos dos projetos de investimento sobre o meio ambiente.



No entanto, para que isto de fato se materialize, o processo licenciatório não pode ser visto como um rito a ser cumprido com fim nele mesmo, nem como um obstáculo que se interpõe à realização dos investimentos. No que concerne à audiência pública, o fato de se revestir de caráter consultivo, e não deliberativo, de certa forma reforça o argumento de que há um descompasso entre a experiência vivida nos últimos trinta anos pela sociedade brasileira em relação à participação social em outras temáticas e a gestão dos recursos naturais, na qual o poder decisório mantém-se concentrado nos organismos estatais.

3 MÉTODOS DE PESQUISA

O método científico adotado em um trabalho refere-se ao conjunto de procedimentos utilizados de forma regular, com vistas a alcançar determinado objetivo, sendo, em outras palavras, o caminho pelo qual se chega a determinado resultado (Matias-Pereira 2007; Lakatos e Marconi, 2001). A análise aqui exposta deriva da revisão da literatura sobre governança participativa, particularmente aplicada ao contexto ambiental, enfatizando o envolvimento da sociedade nas decisões e ações de governo relativas à gestão ambiental, a partir do licenciamento. Quanto aos resultados perseguidos, a pesquisa em questão foi exploratória e descritiva. Buscou-se, a partir de revisão bibliográfica e levantamento documental, recuperar a trajetória da PNMA, destacando o licenciamento ambiental, abarcando as propostas relativas ao referido instrumento que estão sendo discutidas no Congresso no contexto recente.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE DADOS

4.1 AGENDA PÚBLICA RECENTE: AS NOVAS PROPOSTAS REGULATÓRIAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL:

No contexto recente, o licenciamento ambiental tem sido frequentemente apontado como um dos entraves ao pleno desenvolvimento econômico do país. Essa concepção do processo licenciatório sustenta em grande medida os interesses favoráveis às mudanças institucionais, justificadas como solução de eficiência, reduzindo constrangimentos e criando, segundo os que as defendem, condições mais favoráveis de atuação para os órgãos ambientais.

Nesse cenário, ganharam força no Congresso Nacional propostas para uma nova regulamentação ambiental que, a despeito de empreender esforços quanto à relevante



necessidade de tornar o licenciamento mais célere, aparentemente desconsidera questões importantes, como a melhoria da estrutura dos órgãos para atender de forma eficiente os novos prazos sugeridos, e especialmente, questões relativas à participação nos processos decisórios. As propostas em discussão voltam-se para a revisão da regulação do licenciamento ambiental dos grandes empreendimentos, especialmente aqueles considerados de interesse nacional.

Tabela 1

Propostas regulatórias para o Licenciamento Ambiental em trâmite no Congresso

Proposta Regulatória	Casa de Tramitação:	Descrição:	Principais Pontos:
Projeto de Lei 3729 de 2004, “Lei Geral do Licenciamento” – PL 3729 de 2004	Câmara Federal.	Institui a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica e dá outras providências; regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal.	<ul style="list-style-type: none">- Insere obrigatoriedade de pelo menos uma audiência pública para processos em que seja exigido EIA.- Para os processos simplificados, sem exigência de EIA, não há obrigatoriedade de audiência pública.- Mantém-se as audiências públicas em caráter consultivo, não sendo exigida vinculação das recomendações feitas em plenário à decisão do órgão licenciador.- Inclui a viabilização de participação pública via internet, em caso de manifestação de cinquenta ou mais cidadãos ou se a autoridade licenciadora julgar necessário.
Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012 – PEC65/2012.	Senado Federal.	Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que 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.	<ul style="list-style-type: none">- Ao estabelecer que a apresentação e aprovação do EIA importa em autorização para execução da obra, não prevê audiências públicas ou outra forma de participação civil anterior ao início das obras.
Projeto de Lei do Senado nº654 de 2015 – PLS654/2015.	Senado Federal	Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.	<ul style="list-style-type: none">- Não prevê audiências públicas ou outra forma de participação da sociedade civil para os processos licenciatórios dos empreendimentos aos quais se aplica.
Projeto de Lei do Senado nº 602 de 2015 – PLS 602/2015.	Senado Federal.	Dispõe sobre a criação do Balcão Único de Licenciamento Ambiental, órgão colegiado, de caráter consultivo, vinculado ao órgão ambiental licenciador federal, que atuará no licenciamento ambiental federal dos empreendimentos	<ul style="list-style-type: none">- Mantém a ocorrência de audiências públicas consultivas para empreendimentos de potencial impacto ambiental.



		considerados estratégicos e prioritários para o Estado.	
Projeto de Lei do Senado nº 603 de 2015.	Senado Federal	Disciplina o licenciamento ambiental dos aproveitamentos de potenciais hidroenergéticos considerados estratégicos e estruturantes, cria mecanismos para otimizar o planejamento do aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica do Brasil.	- Não prevê audiências públicas ou outra forma de participação da sociedade civil para os processos licenciatórios dos empreendimentos aos quais se aplica.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017)

O modelo proposto foi nomeado, durante sua discussão, de “*fast-track*”, por ter, como principal objetivo, acelerar a emissão das licenças ambientais, aproximando o tempo de análise dos riscos e impactos dos grandes empreendimentos do país com o tempo do capital e o tempo da política, ao considerar os mandados de quatro anos dos governantes. Os principais pontos que convergem nas propostas sugeriam mudanças: 1) nos critérios de prazos durante o processo licenciatório, com a fixação de prazos menores que os observados atualmente para as análises do órgão licenciador, especialmente do EIA; 2) na estrutura institucional do processo, abrindo precedentes para a substituição do triplice licenciamento para um rito uno simplificado, onde subtrai-se inclusive as fases em que ocorrem as audiências públicas.

Em todas as propostas são observados argumentos desenvolvimentistas que justificam as mudanças sugeridas em prol da necessidade de maior celeridade no processo de licenciamento ambiental. Não há dúvidas quanto à necessidade de tornar o processo licenciatório mais eficiente, e isso, de forma literal, considera a qualidade dos objetivos atingidos e ao prazo e recursos necessários para isso. No entanto, como ressalta o presidente da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente - Abrampa, Luís Fernando Cabral Barreto Junior, embora o licenciamento ambiental esteja sendo considerado coisa cartorária, ele “é um mecanismo de prevenção de danos, que possibilita saber os riscos de um determinado empreendimento e como minimizar alguns impactos, evitar os que podem ser evitados e compensar aqueles inevitáveis” (Carta Capital, 2016).

Como fruto de um longo percurso de discussões e revisões, o Senado analisa a proposta da Lei Geral do Licenciamento Ambiental (PL 2159/2021) que traz como procedimentos simplificados de licenciamento, a Licença de Adesão e Compromisso (LAC), que atesta a viabilidade de empreendimento considerados de baixo impacto mediante declaração de adesão e compromisso do empreendedor ou ainda para regularização de Licenças de Operação Corretivas (LOC). Contempla ainda o Licenciamento Bifásico, que aglutina duas etapas do licenciamento, mediante definição da autoridade licenciadora; e a Licença Ambiental Única



(LAU), procedimento de etapa única que atesta a viabilidade da instalação, ampliação e operação para empreendimentos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável que o procedimento administrativo necessita de ajustamentos e melhorias, especialmente relacionadas ao tempo de emissão das licenças, assim como à qualidade técnica das análises e do monitoramento por parte do poder público do cumprimento das condicionantes. No entanto, orientar reformas que atentem apenas para a celeridade do processo sem levar em consideração a melhoria dos resultados refletidos na conservação ambiental é contraditório à ideia de aprimoramento e esvazia o licenciamento enquanto instrumento da PNMA.

A eficiência do licenciamento enquanto processo administrativo pelo qual o órgão ambiental emite licenças a empreendimentos e atividades que apresentem potenciais riscos ambientais devem ser medida a partir do quanto o processo minimiza os impactos socioambientais inevitáveis, bem como contribui para a potencialização dos impactos sociais e econômicos advindos das atividades licenciadas. Quanto aos objetivos, é importante atentar-se para o fato de caber ao licenciamento ambiental garantir a compatibilização da exploração dos recursos naturais para os devidos fins econômicos e sociais com os princípios de sustentabilidade, resguardando o meio ambiente de ser vilipendiado.

Em relação à celeridade do processo, principal justificativa para as diferentes propostas, não há como negar a dificuldade dos órgãos ambientais em realizar as análises e emitir os pareceres conforme necessário. No entanto, se o que se coloca é a inadequada capacidade estatal para fazer cumprir as normas estabelecidas e assegurar a efetividade da política ambiental, o que deveria ser feito é o reforço técnico-operacional dos órgãos ambientais e não a flexibilização normativa pretendida pelas mudanças em análise no Congresso. Apesar dos diferentes desdobramentos que a fixação de prazos pode ocasionar, do ponto de vista da governança participativa cabe ressaltar que ela dificulta a divulgação das informações e a convocação das audiências públicas, considerando o atual aporte estrutural dos órgãos, que contam com poucos recursos, especialmente de analistas aptos a dar prosseguimento rápido ao processo. Além disso, no rito uno proposto pelo licenciamento simplificado, inicialmente, não são previstas audiências públicas anteriores à licença, como oportuniza a atual legislação com audiências sendo previstas na fase do licenciamento prévio.



Outro ponto a considerar é o fato de a proposta que flexibiliza o licenciamento para os empreendimentos considerados de baixo impacto e/ou estratégicos para o país deixa nebulosas as informações sobre as possibilidades de participação direta da sociedade civil, de forma consultiva ou deliberativa. Da mesma forma, não são contundentes as justificativas dos empreendimentos, dentro das tipologias estabelecidas, do que seriam considerados estratégicos e o porquê. Em síntese, as mudanças conjecturadas no Congresso para o licenciamento ambiental apontam para uma tendência ainda maior de concentrar o poder decisório nas mãos do Estado, representados pelos órgãos ambientais. De maneira geral, não se considera a questão participativa como um direito social para além da representação política. As premissas regulatórias em proposição não fortalecem a participação consultiva, tampouco inclui uma dimensão participativa deliberativa no processo licenciatório.

Do ponto de vista jurídico, é inegável a necessidade de leis federais que disciplinem o licenciamento, atualmente tratado em resoluções infralegais, abrindo a possibilidade para criação de jurisprudências, trazendo mais estabilidade para as tratativas. Da mesma forma, entende-se que um planejamento mais integrado das questões sociais, econômicas e ambientais e uma melhor estruturação dos órgãos ambientais para o processamento em tempo hábil das demandas, estabelecimento de condicionantes e fiscalização durante e após o processo de licenciamento, junto ao aprimoramento dos canais de participação popular nas tomadas de decisões, parecem ser um caminho favorável ao que se propõe a PNMA.

A nova proposta, parte do pressuposto de que a flexibilização das normas, abrindo a possibilidade de processos simplificados, irá proporcionar essa eficiência apenas por garantir que o procedimento administrativo licenciatório ganhe maior agilidade. No entanto, não foca na necessidade de um reforço técnico-operacional dos órgãos ambientais para superar a ineficiência estatal, nem mesmo considera a questão de orçamentos para esse fim. As ações reforçam a visão da gestão ambiental como entrave para o crescimento econômico e do licenciamento ambiental como um obstáculo aos investimentos no país, ao definir que, para os empreendimentos considerados estratégicos para a nação, sejam abertos precedentes que colocam em risco o manejo sustentável dos recursos naturais.

Sob a perspectiva da justiça socioambiental, cabe destacar que a participação da sociedade pode e deve contribuir para maiores adequações das leis em favor da maioria e não do favorecimento de alguns, criando práticas sociais e paradigmas por meio da mudança de posturas e comportamentos que traduzam o estabelecido nas leis. Do ponto de vista participativo, são propostas unilaterais que representam um retrocesso naquilo que está



consolidado em termos legais como instrumento de controle do uso dos recursos naturais. As novas regras estão sendo definidas com pouca ou nenhuma discussão com a sociedade que abra portas para uma construção democrática de novos paradigmas capazes de preencher lacunas existentes atualmente no processo de licenciamento ambiental.

REFERÊNCIAS

- Avritzer, L.; Navarro, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- Bid. *Diálogos e política social e ambiental: aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros*. Brasília: BID, 2002.
- Câmara, J. B. D. *O arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que afetam a maneira como os poderes são exercidos na esfera de políticas ou ações ligadas às relações da sociedade com o sistema ecológico*. 2011. 323 f. Tese (Doutorado) - Curso de Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal de Brasília, Brasília, 2011.
- 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.
- Carta Capital, 2016. Meio ambiente sob ameaça no Congresso. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/meio-ambiente-sob-ameaca-no-congresso>> Acesso em 12 nov. 2017.
- Comission Global Governance. *An overview of our Global Neighbourhood - The Report of the Commission on Gloval Governance*. Oxford University Press, 1995. ASSEMBLEIA GERAL DAS ASSEMBLEIA GERAL
- Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama. *Resolução 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. 2017.
- 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 jul. 2016.
- Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama. *Resolução n.º 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 jul. 2016.
- Cunha, S.; Coelho, M. C. *Política e gestão ambiental*. In: CUNHA, S. & GUERRA, A.



- (Orgs). A questão ambiental. Diferentes abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 248 p.
- Dias, E. G. C. S. Avaliação de impacto ambiental de projetos de mineração no Estado de São Paulo: a etapa do acompanhamento. (Tese). São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2001, 283 p.
- Hofmann, M. R. Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.
- Jacobi, P. R. *Aprendizagem Social - Diálogos e ferramentas participativas: aprender juntos para cuidar da água*. São Paulo, 2011. 44p.
- Lakatos, E. M.; Marconi, M.A. Metodologia do Trabalho Científico. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- Lorenzetti, J. V., & Carrion, R. M.. (2012). Governança ambiental global: atores e cenários. *Cadernos EBAPE.BR*, 10(3), 721-735. <https://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512012000300014>
- Magrini, A. *Gestão Ambiental*. PPE/ COPPE/ UFRJ, 2001. (Apostila de Curso).
- Matias-Pereira, J. *Manual de Metodologia da Pesquisa Científica*. São Paulo: Atlas, 2007.
- Silva, Cíntia Tavares Pires; Silveira, Clóvis Eduardo Malinverni. *A participação na audiência pública no licenciamento ambiental em atividades de impacto ambiental: Uma política ambiental de efetividade ou mera consulta?* XXIII Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito, 2014. Disponível em <<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=58531c85829c0561>> Acesso em 12 out. 2017.
- Viola, E.; Leis, H. R. Desordem global da biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. In: Leis, H. R. (Org.). *Ecologia e política mundial*: Rio de Janeiro: Vozes/Fase/AIRI-PUC, 1991, p. 23-50.