



Os novos caminhos da Gestão Ambiental no Brasil: reflexões sobre governança participativa no processo de licenciamento ambiental.

Thaysa Sonale Almeida Silva

thaysasonale@gmail.com

Escola de Governo / Fundação João Pinheiro – Brasil

Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

Escola de Governo / Fundação João Pinheiro – Brasil

Prof^a. Dr^a. Flávia Duque Brasil

flaviaduquebrasil@gmail.com

Escola de Governo / Fundação João Pinheiro – Brasil



RESUMO

Em âmbito mundial, partir da década de 1970, a sociedade passa a demonstrar maior interesse e engajamento na abordagem da temática ambiental, em função dos impactos do processo urbano-industrial no meio ambiente que, juntamente com pressões internacionais, culmina na criação da Política Nacional de Meio Ambiente brasileira, por meio da Lei Federal n. 6938/1981. A referida lei institui a obrigatoriedade do licenciamento ambiental para atividades potencialmente impactantes ao meio, na qual se destaca a ênfase dada à participação social na gestão dos recursos naturais. Tal viés participacionista pode ser ilustrado pela criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente e pela exigência da realização de audiências públicas na sistemática do licenciamento ambiental. Esse arcabouço institucional busca instrumentalizar uma gestão mediadora do Estado nos conflitos e interesses da sociedade relativos ao meio ambiente, conciliando conveniências econômicas com a preservação ambiental, e consagra a supremacia do interesse coletivo sobre o privado. No entanto, a agenda pública recente reflete um ideário, na qual o licenciamento ambiental vem sendo considerado um obstáculo à promoção do desenvolvimento econômico nacional. Esse artigo pretende uma reflexão acerca da gestão ambiental no país, recuperando a trajetória dos marcos legais que a ancoram para destacar as propostas regulatórias para o licenciamento atualmente em discussão no congresso, 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 enquanto. O retrocesso que se insinua com a desconstrução de conquistas jurídicas que se supunham já consolidadas 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.

PALAVRAS CHAVES: Licenciamento Ambiental, Gestão Ambiental Participativa, Gestão Ambiental.



ABSTRACT

From the 1970s on, society worldwide began to show greater interest and commitment in approaching environmental issues, as a result of the impacts of the urban-industrial process on the environment, which, together with international pressures, culminated in the creation of the National Environmental Policy, through Federal Law n. 6938/1981. This law establishes the obligation of environmental licensing for activities that could be impacting the environment, in the emphasis given to the importance of social participation in the management of natural resources is noteworthy. This participationist bias is illustrated by the creation of the National Environmental Council and by the requirement of holding public hearings in the system of environmental licensing. This institutional framework seeks to instrumentalize a mediating management of the State in the conflicts and interests of society that are related to the environment, reconciling economic conveniences with environmental preservation, and the supremacy of collective interest. However, the recent public agenda reflects a developmentalist ideology, in which environmental licensing is rendered an obstacle to the national economic development. This work reflects on the environmental management in the country, recovering the trajectory of the legal frameworks that anchor it, so as to highlight the regulatory proposals for the licensing under discussion at the congress, which point in the direction of a greater flexibility of rules, and more strict deadlines; and from the participatory viewpoint, weakens the role of public hearings while. The deconstruction of legal accomplishments that were believed to be consolidated is a regression that shows a clear tendency to reformulate Brazilian environmental policy informed by the primacy of economic interests over the sustainable and democratic management of the environment.

KEYWORDS: Environmental Licensing, Participatory Environmental Management, Environmental Management.



I. 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 6.931/81, 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 público 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 conduzir 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.

Atualmente, o licenciamento ambiental tem sido objeto de discussões com propostas sendo debatidas de forma polarizada no Congresso Nacional, especialmente entre ruralistas e ambientalistas, trazendo à tona questões complexas para o licenciamento ambiental, como excesso



de burocracia no processo, falta de estrutura dos órgãos licenciadores, baixa qualidade e ineficiência dos Estudos de Impacto Ambiental, 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 de ser um instrumento que possibilite analisar os riscos ambientais oriundos das atividades e empreendimentos potencialmente impactante são 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 onde 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, 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.

II. Marco teórico/marco conceptual.

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 (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995). De maneira sintética, pode-se dizer que a governança tem como elementos principais a maneira como o poder é exercido na



gestão dos recursos econômicos, sociais e naturais; e o conjunto de leis e práticas que definem o exercício do poder e orientam a formulação e implementação das políticas públicas.

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

Para Bursztyn e Bursztyn (2006) apud Câmara (2011), as condições essenciais da gestão ambiental são a capacidade institucional, a transparência, a participação, a sustentabilidade institucional, a gestão partilhada e a responsabilização, dentre outras, sendo possível observar claras convergências de sentido entre gestão ambiental e governança. Isso reforça a ideia de que a gestão ambiental deve pautar-se nos princípios da governança a fim de se obter uma gestão ambiental eficaz na busca pela sustentabilidade.

Sendo o meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito humano universal¹ e os recursos naturais considerados um bem público global, a problemática ambiental se insere como importante temática no âmbito da governança. 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 consideradas 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 (JACOBI, 2003, LORENZETTI E CARRION, 2012).

Nesse sentido, ressalta-se a importância de se reforçar os mecanismos formais previstos à participação social na gestão ambiental, tendo em perspectiva a coordenação das ideias e a troca de

¹ Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.



informações que orientam o processo decisório relativo às questões ambientais, ou seja, que garanta a governança (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, no contexto nacional, mesmo antes da promulgação da CF/88, a já citada Lei 6938/81, estabelecia as diretrizes para a PNMA e criava o Conama como órgão consultivo e deliberativo atuante na proposição e implementação da política ambiental. Jacobi (2005) destaca que, 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.

A promoção de espaços democráticos para as discussões a respeito da gestão ambiental se insere na perspectiva da governança, possibilitando as transformações que favoreçam o aprofundamento dos processos participativos e o aprimoramento da gestão compartilhada dos recursos naturais e políticas ambientais (BID, 2002, JACOBI, 2005).

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 009/1997 do Conama, com caráter consultivo, possibilita a participação da população no processo decisório sobre empreendimentos que causem significativos impactos ao meio ambiente.



“Art. 1º - A Audiência Pública referida na RESOLUÇÃO/Conama/N.º 001/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”.

“Art. 2º - 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, 1997).

As audiências públicas, enquanto 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, as audiências públicas, da forma como vêm ocorrendo no Brasil, acabam por deixar dúvidas quanto a sua eficácia na incorporação da percepção da sociedade civil no âmbito do processo decisório dos órgãos ambientais relativo 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, no entanto, 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 considerados nas decisões do órgão ambiental.

Não se pode desconsiderar ainda que, 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. Os interesses e opiniões no processo de licenciamento muitas vezes são extremamente divergentes, o que leva o órgão ambiental a ter, nos estudos técnicos, uma base de análise que acabe por orientar de forma mais preponderante a tomada de ação. Por fim, sobressai-se que apesar de todos os entraves observados para que os princípios da participação e precaução sejam traduzidos na prática através das audiências públicas, é importante considerar que audiências de caráter deliberativo também suscitariam uma série de problemas, podendo ter resultados pouco efetivos. 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.

Cabe repensar, assim, critérios intermediários entre a consulta pública com consideração discricionária por parte do órgão ambiental e a deliberação plena por parte da população consultada. A percepção cultural do risco ambiental que está intimamente ligada à educação ambiental é de suma importância, devendo integrar, junto aos argumentos técnicos e científicos, de forma equilibrada os parâmetros que orientam as decisões dos órgãos ambientais quanto ao licenciamento, contribuindo para o aprimoramento dos procedimentos que envolvem uma gestão ambiental democrática, consoante os princípios de precaução e participação (SILVA e SILVEIRA, 2014).

Política Nacional do Meio Ambiente e o Licenciamento Ambiental.

A temática ambientalista emerge de forma proeminente no âmbito do pós-guerra, onde o intenso crescimento econômico mundial traz à tona a complexidade e gravidade dos problemas ambientais (VIOLA e LEIS, 1991; CARNEIRO, 2015). Nesse contexto, 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.

Nesse cenário, destaca-se como marco referencial 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. Além disso, cabe ressaltar também 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).



Nesse período de transição da percepção acerca da gestão dos recursos naturais, é divulgado pelo Clube de Roma² 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 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 Avaliação de Impactos Ambientais - 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 6.938/81 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.

O licenciamento ambiental também é inserido na PNMA como um de seus instrumentos. Fica assim estabelecido no Artigo 10 da lei 6.938/81 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 Relatório de Impacto

² 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.



Ambiental (RIMA), e 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 tríplex licenciamento (BRASIL, 1981).

Em 1986, A Resolução do Conama 001/81 estabelece definições, responsabilidades e diretrizes gerais para a implementação da AIA no Brasil. Assim, o licenciamento ambiental é 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 Relatório de Impacto Ambiental (Rima) com a sociedade.

Um ano depois, o Conama, através da Resolução 009/1987, 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, observa-se uma ampliação dos órgãos ambientais. Junto a isso inaugura-se a 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 nº. 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 de suma importância que deverão ser considerados no processo licenciador (CONAMA, 1997).

Cria-se também, na década de 1990, a Lei de Crimes Ambientais – lei n. 9.605/1990, 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.

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.

III. Metodologia.



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).

Quanto aos objetivos, a pesquisa em questão foi exploratória e descritiva. Buscou-se, a partir de revisão bibliográfica e levantamento documental, recuperar a trajetória da Política Nacional do Meio Ambiente, destacando o licenciamento ambiental, abarcando as propostas relativas ao referido instrumento que estão sendo discutidas no Congresso no contexto recente.

A análise 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.

I. Análise e Discussão de Dados:

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, ganham força no Congresso 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 01– 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.	- Insere obrigatoriedade de pelo menos uma audiência pública para processos onde 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.	- 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 obra.
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.	- 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	Senado Federal.	Dispõe sobre a criação do Balcão Único de Licenciamento	- Mantém a ocorrência de audiências públicas consultivas para



2015 – PLS 602/2015.		Ambiental, órgão colegiado, de caráter consultivo, vinculado ao órgão ambiental licenciador federal, que atuará no licenciamento ambiental federal dos empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado.	empreendimentos de potencial impacto ambiental.
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 tem sido chamado 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 sugerem 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 Estudo de Impacto Ambiental (EIA); 2) na estrutura institucional do processo, abrindo precedentes para a substituição do tríptico licenciamento para um rito uno simplificado, onde subtrai-se inclusive as fases onde 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, o prazo e recursos necessários para isso.

No entanto, como ressalta o presidente da Associação Brasileiras 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).

V. Conclusões

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 à empreendimentos e atividades que apresentem potenciais riscos ambientais deve 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 necessário atentar 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, pensa-se que a melhor opção inicialmente seria o reforço técnico-operacional dos órgãos ambientais e não a flexibilização normativa pretendida pelas mudanças em análise no Congresso.



A despeito 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 as propostas em discussão, que inserem a possibilidade de flexibilização do licenciamento para os empreendimentos considerados estratégicos para o país, não esclarecerem quais seriam as possibilidades de participação direta da sociedade civil. Não fica claro se haveria a participa de forma consultiva ou deliberativa, na definição de como seriam definidos quais empreendimentos, dentro das tipologias estabelecidas, seriam considerados estratégicos e o porquê.

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 discipline 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, parece ser um caminho favorável ao que se propõe a Política Nacional de Meio Ambiente. As propostas de mudança, no entanto, não focam na necessidade de um reforço técnico-operacional dos órgãos



ambientais para superar a ineficiência estatal, nem mesmo consideram a questão de orçamentos para esse fim. Além disso, partem 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.

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 novas práticas sociais e paradigmas através 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.

VI. Referências Bibliográficas

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, 2001.

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/S1679-3951201200030014>

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.