

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL: PAPEIS E DESAFIOS DOS ATORES NA GESTÃO DE RISCOS AMBIENTAIS

THE ENVIRONMENTAL LICENSING IN BRAZIL: ROLES AND CHALLENGES OF ITS ACTORS IN THE MANAGEMENT OF ENVIRONMENTAL RISKS

*Raisa Lustosa de Oliveira**

RESUMO

A presente pesquisa visa investigar a relação entre o papel de cada ator do licenciamento ambiental e algumas questões pontuais que definem a eficiência deste instituto. Trataremos primeiramente do licenciamento como instrumento de gerenciamento de riscos ambientais na gestão ambiental pública brasileira, em meio à busca pelo desenvolvimento sustentável para, posteriormente, adentrarmos ao detalhamento do papel de cada ator do licenciamento. Estudaremos as medidas institucionais recentes adotadas no sentido de aperfeiçoar a participação de cada um. Será utilizado o método dedutivo ao longo do trabalho, com o fim de elucidar as características de cada papel. Como método de procedimento utilizaremos o método analítico-descritivo, visando esmiuçar cada papel.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Sociedade de Riscos; Política Nacional do Meio Ambiente; Licenciamento Ambiental; Atores.

ABSTRACT

The present research aims to study the relationship between the role of each actor of the environmental licensing and some specific issues that define the efficiency of this institute. We will deal first with the licensing as a tool in the management of environmental risks in the Brazilian public environmental management, among the search for sustainable development for, after, we enter the detailing of the role of each actor in the licensing. We will study the recent institutional steps in order to improve the participation of each one. The deductive method will be used throughout the paper, in the aim of elucidate the characteristics of each role. As a method of procedure, we will use the descriptive-analytical method, aiming to make a strict inquiry into each role.

Keywords: Sustainable Development; Risk Society; National Policy on the Environment; Environmental Licensing; Actors.

1 INTRODUÇÃO

O meio ambiente adquiriu uma relevância inédita para a realidade jurídica brasileira com a Constituição Federal de 1988, em razão do pioneirismo desta em ceder à efervescência no cenário internacional das discussões por buscas de saídas para a crise ambiental que se revelava mais grave a cada estudo mais aprofundado realizado e divulgado e dispor sobre o bem ambiental.

* Mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba, na Linha de Pesquisa em Justiça e Desenvolvimento Econômico. Advogada. Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Ao longo de todo o seu Texto, pode-se vislumbrar implícita e explicitamente a escolha do legislador pelo desenvolvimento econômico sustentável, delineando-se no Brasil um verdadeiro estado democrático de direito ambiental, em que a própria ordem econômica funda-se, dentre outros princípios, no respeito ao meio ambiente.

A gestão ambiental pública brasileira é atualmente normatizada pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 9.693/1981 – PNMA), recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Dentre outros instrumentos, a PNMA adotou o licenciamento ambiental como parte da base da gestão ambiental pública brasileira.

Nesse contexto, o objetivo do presente trabalho é investigar o papel dos principais envolvidos no processo de licenciamento ambiental, esmiuçando as ligações entre cada atuação e a eficiência do licenciamento como instrumento da busca pela consecução do desenvolvimento econômico sustentável. Cada papel será analisado por meio do método dedutivo, a fim de se perquirir a relação entre os envolvidos no licenciamento e alguns dos maiores problemas deste. A pesquisa bibliográfica e a documental serão utilizadas como técnicas de pesquisa.

A justificativa para a presente pesquisa está na atualidade de se aperfeiçoar cada um dos instrumentos de gestão ambiental para torná-la cada vez mais eficiente e eficaz na concretização do objetivo mais importante de um estado democrático ambiental de direito, qual seja conciliar justiça socioambiental e desenvolvimento econômico, alcançando a sustentabilidade.

2 A SOCIEDADE DE RISCOS E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A partir da segunda metade do século XX, as questões ambientais passaram a ocupar grande espaço na pauta do debate internacional, sobretudo com o reconhecimento da irrelevância para a natureza das fronteiras sociais e geográficas que o homem cria. Diversas conferências visaram debater a sociedade de riscos em que vivemos na atualidade, riscos estes que incluem os ambientais e acompanham obrigatoriamente a industrialização (BECK, 2010, p. 9). A questão da geração de riscos tornou-se mais aguda, ao passo em que se reconheceu que a industrialização não poderia ocorrer dissociada da exposição da humanidade a diversos riscos, entre eles os ambientais¹.

¹ O conceito de sociedade de riscos foi difundido após a divulgação do trabalho do teórico alemão Ulrich Beck, *Risk Society*, segundo a qual o estágio atual do capitalismo implica numa distribuição de riscos que não podem ser totalmente controlados pela ciência e pela técnica e que podem ter consequências irreversíveis para a saúde humana e meio ambiente. A humanidade evoluiu a ponto de suas atividades se vincularem às consequências que podem acarretar, entre elas os riscos ambientais possíveis ou prováveis.

Os preceitos fundantes de tal sociedade de riscos acarretam ainda o direcionamento da solidariedade na busca de soluções aos principais problemas ambientais, vez que se estes forem encarados como pontuais no âmbito de cada ordenamento jurídico, geralmente encontrarão dificuldade em serem resolvidos de forma perene (CANOTILHO, 2001, p. 10). A solução deve se pautar pela ação conjunta, vez que a própria sustentabilidade não conhece limites geográficos.

Em meio a esse debate, surge o conceito de desenvolvimento sustentável, que possui suas diretrizes traçadas no Relatório Brundtland divulgado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, segundo o qual é sustentável o “desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações vindouras satisfazerem as suas próprias necessidades”².

A International Law Association (ILA), uma das mais renomadas associações não-governamentais no âmbito internacional promoveu em 2002, em Nova Deli, uma conferência na qual uma de suas Comissões elencou alguns princípios de direito internacional aplicáveis ao desenvolvimento sustentável, condizentes com o novo papel esperado pelos Estados nesse novo milênio, dentre eles a equidade, erradicação da pobreza, garantia do uso sustentável dos recursos naturais, responsabilidade comum mas diferenciada para cada Estado, precaução e prevenção dos riscos ambientais³.

A sustentabilidade implica na utilização de instrumentos que atendam aos requisitos da complexidade e da multidisciplinaridade e que se mantenham em constante aperfeiçoamento para serem efetivamente úteis à preservação do meio ambiente. A sociedade moderna encontra na existência dos riscos um pressuposto de interpretação e aplicação dos preceitos do ordenamento jurídico.

Os instrumentos de gerenciamento de riscos, no caso de um estado democrático como o brasileiro, compõem a base da gestão ambiental pública. O cenário de crise ambiental atual requer que ferramentas como a avaliação de impacto e o consequente licenciamento ambiental sejam utilizadas de forma agressiva, demonstrando realmente que servem ao desenvolvimento sustentável e não somente ao capital (SÁNCHEZ; CROAL, 2012, p. 51).

² Nesse contexto, vale rememorar as palavras do Secretário-Geral da ONU Ban Ki Moon durante a Sessão do Fórum Econômico Mundial sobre Redefinição do Desenvolvimento Sustentável, em Davos, Suíça, 28 de janeiro de 2011, ao analisar que a certeza da abundância foi há muito substituída e que o modelo atual é mais do que obsoleto, é um pacto de suicídio global. Disponível em: <<http://www.un.org/sg/statements/?nid=5056>>. Acesso em 28 jun. 2013.

³ Disponível em: <<http://www.ila-hq.org/>>. Acesso em 30 jul. 2013.

A gestão ambiental brasileira está posta pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 – PNMA), plenamente recepcionada pelo Texto Constitucional de 1988, que determina princípios, instrumentos, objetivos, políticas públicas ambientais, regras de competência, consolidando ainda o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Ao consolidar seu maior escopo na “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (art. 1º, PNMA), tal Política surgiu consentânea com os debates internacionais a ela contemporâneos, devendo seus princípios inspiradores e suas metas básicas servirem de espeque para a aplicação de todos os seus instrumentos, como o licenciamento ambiental.

O Brasil deve atender a necessidade de ser um Estado atuante e garantidor desses direitos, em que o gerenciamento de riscos ambientais seja uma de suas metas de atuação. O aperfeiçoamento do licenciamento ambiental encontra-se no rol das obrigações estatais, uma vez que a própria Constituição Federal delinea seu papel enquanto promotor e incentivador do desenvolvimento científico, da pesquisa e da educação tecnológicas, voltados ao bem público e ao progresso das ciências, e, preponderantemente, à solução dos problemas brasileiros e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional (art. 218, *caput*, § 1º e 2º), indo ao encontro do objetivo da própria PNMA ao visar “ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais” (art. 4º, IV, Lei n. 6.938/1981).

Tais preceitos constitucionais vão ao encontro ao entendimento de que “a rigor, o sucesso ou insucesso dos países está associado a sua capacidade de desenhar um marco institucional articulado e adequado a cada contexto particular” (SCHAPIRO, 2011, p. 343, 351). Quanto mais preparado estiver o Estado-nação para prevenir os malefícios a serem causados por ameaças ambientais, a nível institucional e tecnológico, maiores serão suas chances de alcançar justiça socioambiental quanto à utilização de seus recursos naturais em benefício das gerações presentes e futuras. É fundamental a conscientização no sentido de que:

Uma gestão adequada e responsável do meio ambiente e dos recursos naturais é importante em todos os países e, em particular, naqueles com menor grau de desenvolvimento como o Brasil. É nesses países que se concentram os maiores ativos ambientais, mas também as maiores desigualdades sociais (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 175).

Ainda, “novas vulnerabilidades requerem políticas públicas inovadoras para enfrentar os riscos e as desigualdades sem deixar de dominar as forças dinâmicas dos mercados para benefício de todos” (PNUD, 2010, p. 1). Para que os países em desenvolvimento como o Brasil envolvam-se num processo viável, social, ambiental e economicamente, é fundamental que a criatividade e a disponibilidade de tecnologias profundas e consentâneas com as demandas internas sejam exploradas (SACHS, 2008, p. 54).

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, respeitando o novel Texto Constitucional e suas características pioneiras no que tange à proteção do bem ambiental, tem reconhecido o caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo essa postura encontrado guarida em votos como o do relator Ministro Celso de Melo no Mandado de Segurança 22164/SP, datado de 1995⁴:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas num sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. [...] Os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.

Nesse sentido, todo estudo voltado ao aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão ambiental, volta-se à concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inovação advinda com a Constituição Federal de 1988. Tal inovação não advém apenas do *caput* do artigo 225, mas também do parágrafo 2º do artigo 5º, que estabelece a abertura do rol de direitos fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro ao sistema

⁴ Já em 2005, o Ministro Celso de Mello, no julgamento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3540, proferiu voto em que discorreu com brilhantismo sobre as relações entre economia e meio ambiente pautadas pela Constituição Federal de 1988: “(...) incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. – A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (...).”

internacional de direitos humanos e aqueles que porventura decorrerem do regime e dos princípios que a própria Constituição adotar⁵.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EFICIENTE E SEUS ATORES

O princípio da eficiência deve embasar a atuação de toda a Administração Pública, abrangendo também os órgãos ambientais. É obrigação indispensável e inadiável do Poder Público (NOBRE, 2006, p. 141). A emenda constitucional n. 19/1998, que tinha um cunho eminentemente gerencial, explicitou no enunciado normativo do artigo 37 do Texto Constitucional de 1988 tal princípio, que por sua vez já constava como inspiradora da boa administração por força do decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, que o estabelecia entre as diretrizes para a Administração Pública Federal. De seu caráter instrumental advêm as funções ordenadora, hermenêutica, limitativa e diretiva sobre os outros princípios da administração em geral (MODESTO, 2000, p. 112).

No contexto do licenciamento ambiental a eficiência se refere ao comportamento do órgão licenciador no sentido de esgotar o conhecimento sobre o projeto a ele submetido para que decida motivadamente sobre a alternativa menos impactante sobre a natureza, a partir do que for fornecido no estudo realizado, seja ele o EIA/RIMA ou não. Os três níveis federativos devem fazer uso de metodologia inteligentes e eficientes para a prestação de serviços, sob pena de que a negligência ou esquecimento culminem em danos irreparáveis ao meio ambiente (GUERRA, 2012, p. 38).

O descrédito no instituto do licenciamento existente em grande parte dos setores envolvidos em sua realização no Brasil advém do fato de que em muitos casos não há garantia de que houve uma ponderação técnica, aberta ao público e eficaz ao fim a que se destina (proteger o bem ambiental) antes da concessão da licença e de que o cumprimento das condicionantes ambientais e uma eventual renovação ou cancelamento da licença serão atividades fiscalizadas com grande empenho pelo órgão ambiental.

Vemos diversos problemas de ordem técnica, legal e institucional no processo de licenciamento ambiental que acarretam grandes debates sobre o excesso de burocracia porventura envolvido e sua relação para a real consecução da sustentabilidade do desenvolvimento econômico (COUTINHO; OLIVEIRA, 2012).

⁵ *Ipsis literis*: “CF, art. 5º: (...) § 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

Muitas vezes, aos atores sociais em geral falta a visão do licenciamento como instrumento de viabilização de investimentos e de mediação de conflitos entre economia e meio ambiente e sobra a de um mero procedimento burocrático, preenchido por formulários impressos, que deve ser rapidamente ultrapassado para se alcançar o crescimento econômico (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 201-202; PEDRO, 2012, p. 2).

É no âmbito do licenciamento ambiental que o Estado tem a oportunidade de condicionar a atividade econômica à busca pelo desenvolvimento sustentável, por meio do exercício do poder de polícia estatal. A licença ambiental é uma das formas de atuação preventiva do poder público no tocante à polícia administrativa ambiental (SILVA, 2004, p. 614). Sua concessão deve se basear na possibilidade de aumento dos impactos ambientais positivos e de evitar, diminuir ou compensar os impactos ambientais negativos (FARIAS, 2007, p. 20).

O licenciamento ambiental é ainda corolário da aplicação dos princípios ambientais da prevenção e da precaução. O primeiro se baseia nos riscos conhecidos de determinada atividade, visando evitar a degradação ambiental provável, inspirando todas as políticas ambientais (CUNHA, 2011, p. 35; LOUKA, 2006, p. 50). O princípio da prevenção possui profunda relação com o Estudo de Impacto Ambiental e com o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) no que tange à classificação de uma atividade como “potencialmente poluidora”, ao passo que essa qualificação “abrange não só o dano de que não se duvida, como o dano incerto e o dano provável” (MACHADO, 2007, p. 81).

Já o princípio da precaução aprofunda a cautela em relação aos riscos sobre os quais haja incerteza científica, baseando-se em situações que podem vir a ocorrer ou riscos que podem ser gerados (DANTAS, 2012, p. 236). Foi consubstanciado na Declaração do Rio de 1992, ao estabelecer que cada Estado deve buscar, no limite de suas capacidades, o respeito ao princípio da precaução: “quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (Princípio 15).

Sobre ele, Édis Milaré ensina que se refere à “prioridade que deve ser dada à medida que evite o nascimento de atentados ao ambiente, de modo a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade” (2011, p. 119). Tem papel singular na concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao incentivar a busca por alternativas a ações potencialmente prejudiciais.

Tendo em vista essas necessidades cada vez mais complexas da sociedade de riscos em que vivemos e o seu necessário gerenciamento pelo estado democrático de direito que se

assenta na sustentabilidade em que vivemos, a gestão pública dos bens ambientais e das atividades que neles interfiram deve se pautar por se atualizar constantemente, buscando instrumentos cada vez mais adequados a dar respostas rápidas e eficientes às demandas ambientais.

O controle estatal no âmbito do licenciamento ambiental é manifestação do poder de polícia administrativa e se mostra consentâneo com a ética intergeracional inspiradora do almejado desenvolvimento sustentável. É o primeiro passo do exercício do poder de polícia ambiental, de caráter eminentemente preventivo (MUKAI, 2007, p. 178).

3.1 Considerações gerais sobre o procedimento do licenciamento ambiental brasileiro atual

O licenciamento ambiental encontra-se no rol dos instrumentos básicos da gestão ambiental pública brasileira (art. 9º, IV, PNMA). É “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (art. 2º, I, da Lei Complementar n. 140/2011). Assim dispõe a PNMA:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (redação dada pela LC n. 140/2011).

Ao órgão ambiental cabe estabelecer quais serão as exigências ambientais específicas da atividade ou do empreendimento, podendo substituir o EIA/RIMA por estudos mais pertinentes e adequados quando não houver significativa ameaça de degradação do meio ambiente (art. 3º, parágrafo único, Resolução do CONAMA n. 237/1997). A natureza, as características e as peculiaridades da atividade ou empreendimento vinculam as exigências do órgão, devendo este também proceder à compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação (art. 9º, Resolução do CONAMA n. 237/1997). O Anexo I da Resolução do CONAMA n. 237/1997 traz o rol de atividades sujeitas ao licenciamento ambiental.

Majoritariamente, a jurisprudência brasileira definiu que a competência licenciatória caberia ao ente federativo que fosse diretamente atingido pelos impactos ambientais da atividade ou empreendimento (SILVA, 2012, p. 10339). Com as modificações da Lei Complementar n. 140/2011, os empreendimentos e atividades devem ser licenciados em um único nível de competência, exceto quando houver incapacidade técnica, quando dar-se-á

atuação supletiva (arts. 7º e 15), em consonância com a competência comum aludida no *caput* do art. 23 da Constituição Federal e modificando a cumulatividade no licenciamento ambiental que prevalecia no Brasil até então, segundo a qual poderia haver a superposição de competência licenciatória por parte de mais de um ente federativo (KRELL, 2004, p. 3773).

A Resolução 237/1997 estabelece as etapas básicas do procedimento. Iniciando pela definição por parte do órgão ambiental, ouvido o empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do licenciamento. Após reuni-los, o empreendedor dá entrada ao processo de licenciamento. Para elaborar o estudo ambiental, seja ele o EIA/RIMA ou não, o profissional ou a equipe deve se pautar pelo Termo de Referência (TR), documento emitido pelo órgão ambiental ou, em algumas hipóteses, pelo empreendedor – antes da implantação da atividade – a partir de informações previamente fornecidas pelo empreendedor, contendo as diretrizes, o conteúdo e a abrangência para a realização do EIA.

O presente trabalho aceita o EIA como espécie do gênero da Avaliação de Impactos Ambientais, a qual conceitua é conceituada pela Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), em seu Princípio 17: “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento nacional, será efetuada para as atividades planejadas que possam vir a ter um impacto adverso significativo sobre o meio ambiente e estejam sujeitas à decisão de uma autoridade nacional competente”.

Já a *International Association for Impact Assessment* (IAIA) considera a AIA como “o processo de identificação, previsão, avaliação e mitigação dos efeitos relevantes – biofísicos, sociais e outros – de propostas de desenvolvimento antes de decisões fundamentais serem tomadas e de compromissos serem assumidos”⁶. Em síntese, nela é estudada a qualidade ambiental de determinado bioma, ecossistema, empresa ou país, podendo ser de iniciativa pública ou privada, a depender de quem realizará a atividade ou implementará o empreendimento submetido à análise (FARIAS, 2013, p. 69).

Na Conferência RIO+20, a IAIA – *International Association for Impact Assessment* (Associação Internacional de Avaliação de Impactos), que há muito trabalha em diversas nações pelo fortalecimento de instrumentos como a AIA, submeteu pequena declaração em que expressamente convidava o Secretariado da Conferência e os Governos participantes a inserir na Declaração Final afirmação relativa ao reconhecimento pelos Estados da necessidade de avaliações como a AIA como “processos efetivos de apoio à decisão de alto

⁶ Tal conceito encontra-se dentre os princípios da melhor prática em avaliação do impacto ambiental. Documento disponível em: <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/AIA_Principios_v0.pdf>. Acesso em 20 jun. 2013.

nível que podem apoiar a implementação de um compromisso político com o Desenvolvimento Sustentável a as iniciativas da Economia Verde”⁷.

O licenciamento ambiental aplicado atualmente no Brasil começa com o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, que viabiliza todo o processo e que, em casos mais simples, pode ser um simples estudo realizado por um só técnico, seguido da licença prévia, que fixa a localização e as condicionantes para as próximas fases, da licença de instalação, com a qual se inicia a construção, e da licença de operação, que, finalmente, permite o funcionamento do estabelecimento.

A licença prévia contém a aprovação da localização e da concepção do empreendimento e os requisitos básicos a serem atendidos nas próximas fases, acerca da localização e instalação. A licença de instalação possui a autorização para se implantar o empreendimento, conforme as diretrizes fixadas na licença anterior e condiciona-se à demonstração de possibilidade de se efetivar o empreendimento com base na comparação do projeto de execução e o porventura existente EIA.

Já a licença de operação autoriza que a atividade se inicie e que seus equipamentos funcionem, mormente os de controle de poluição, seguindo os parâmetros previamente fixados. O empreendimento está pronto para funcionar e a expedição dessa licença depende do respeito ao conteúdo das anteriores, no que tange às condicionantes ambientais e à previsão em seu conteúdo dos padrões ambientais para a atividade⁸. É a licença mais importante do processo, visto que depende da consciência por parte do órgão ambiental de que o empreendedor está cumprindo com suas obrigações e que seus impactos enquadram-se nos padrões aceitos pelas normas ambientais.

A depender da natureza, das características, das peculiaridades da atividade ou empreendimento e da compatibilização do licenciamento respectivo com as etapas de planejamento, implantação e operação, o órgão competente poderá tornar mais específico o procedimento estabelecer ainda procedimentos simplificados para as atividades e

⁷ Nota da IAIA disponível em: <<http://www.apai.org.pt/m1/1326905465iaiariorio+20ptv0.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

⁸ O prazo de validade da licença de operação depende de legislação específica do respectivo ente federativo, mas é sempre provisório, considerados os planos de controle ambiental específicos. O limite mínimo é de quatro anos e o máximo é de dez anos (Resolução 237,1997, CONAMA, art. 18, III). O ideal é que os prazos acompanhem o fim dos programas de controle ambiental, uma vez que a renovação basear-se-á na avaliação de resultados concretos e no cumprimento específico das condicionantes. A renovação da licença de operação deverá ser requerida pelo empreendedor com antecedência mínima de 120 dias do prazo de sua expiração (Resolução 237/1997, CONAMA, art. 18, § 4º). Ao pedido de renovação deverá ser dada a mesma publicidade atribuída ao pedido de concessão da licença. A decisão devidamente motivada sobre a renovação será tomada com base na avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período em que vige a licença.

empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, vinculando-se à aprovação pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente (Resolução n. 237/1997, CONAMA, art. 12, § 1º).

3.2 Os envolvidos no licenciamento ambiental

Desde o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório Técnico de Impactos Ambientais (RIMA) à concessão da licença, existem alguns atores com papéis específicos que compõem o aspecto subjetivo do processo do licenciamento ambiental. Por ora, traçaremos algumas linhas sobre seus papéis e a relação destes com o conceito de licenciamento ambiental eficiente anteriormente debatido⁹.

3.2.1 Órgãos ambientais

O órgão ambiental, responsável pela concessão da licença, é o sujeito principal do processo. Assessora o empreendedor na escolha da equipe multidisciplinar ou profissional responsável pelo EIA e pelo RIMA, organiza grupos de assessoramento popular e audiências públicas complementares ao Estudo e à Avaliação de Impactos Ambientais quando entende necessário, fiscaliza e monitora os impactos ambientais de empreendimentos licenciados e o cumprimento das condicionantes e ainda estrutura a equipe de auditoria ambiental.

Analisa tudo que lhe foi apresentado, podendo solicitar esclarecimentos e complementações e realizar vistorias técnicas quando entender necessárias. Emite o parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico. Ao fim de cada etapa, defere ou não o pedido de licença, dando-lhe publicidade¹⁰ (art. 10, Resolução do CONAMA n. 237/1997).

A expedição e a renovação da licença de operação se sujeitam ao cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo órgão ambiental, que pode adaptá-las às condições supervenientes¹¹. Caso o órgão ambiental não conclua a análise no prazo previsto, a licença

⁹ Não será aqui abordada a temática da judicialização de questões ambientais, tendo em vista o enfoque sobre o processo administrativo do licenciamento em si. Ainda, a depender do objeto de estudo, o licenciamento possuirá outros atores envolvidos, especificidade que também não faz parte de nosso objetivo.

¹⁰ Pode estabelecer prazos de validade específicos para a licença de operação de empreendimentos que, por sua natureza e peculiaridades, estejam sujeitos a encerramento ou modificação em prazos inferiores (Resolução 237/1997, CONAMA, art. 18, § 2º) e, ainda, mediante decisão motivada, aumentar ou diminuir o seu prazo de validade, após avaliação do desempenho ambiental da atividade ou empreendimento no período de vigência anterior, respeitados os limites de quatro e dez anos como mínimo e máximo para a licença (Resolução 237/1997, CONAMA, art. 18, § 3º).

¹¹ A suspensão e o cancelamento da licença e a modificação de condicionantes e medidas de controle e adequação dar-se-ão por meio de decisão motivada, quando houver violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais, omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a

ficará automaticamente renovada até sua manifestação definitiva, ponto este da Resolução 237 que gera diversos debates sobre a razoabilidade dessa renovação automática perante o interesse público de se resguardar o meio ambiente.

Possui o papel de maior destaque dentre os atores sociais, uma vez que é sobre sua atuação que geralmente se voltam os holofotes de estudiosos e da imprensa. Vale ressaltar que o desenrolar procedimental do licenciamento é responsabilidade do órgão ambiental competente para realizá-lo (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2002, p. 3). Muito se debate judicialmente, mormente por iniciativa do Ministério Público, sobre sua responsabilização solidária quando houver a concessão de licença que de alguma forma vá de encontro ao interesse público. Destaque-se também a possibilidade de incorrerem os agentes públicos, de órgãos ambientais ou não, em improbidade administrativa ambiental, sujeito às penalidades civis, administrativas e penais previstas em lei.

A fiscalização e a análise de novos requerimentos são por vezes prejudicadas pelo despreparo de tais órgãos, ocasionado por razões como falta de orçamento e inércia pessoal de muitos agentes (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 84). Nesse sentido, “o avanço da legislação ambiental sem uma correspondente estruturação da Administração Pública tem gerido um 'vácuo institucional”, o qual corrobora a ineficiência da gestão ambiental em diversas situações” (KRELL, 2004, p. 3771).

Cumprir esclarecer que não é o objetivo do presente trabalho investigar razões socioculturais e históricas da procrastinação inerente a diversos agentes públicos, razão pela qual nos deteremos a analisar as consequências práticas do desempenho insuficiente do corpo técnico da administração pública ambiental. O sistema de comando e controle das políticas públicas ambientais brasileiras apresenta um déficit histórico que invariavelmente desaguou em outros problemas, ora descritos. Problemas de ordem patrimonial e extrapatrimonial eventualmente atingem os interessados na concessão da licença (FARIAS, 2013, p. 65). Os interesses econômicos cobram eficiência e celeridade enquanto que a contrapartida da proteção ambiental deve ser sopesada pelo Poder Público.

Diversas questões advêm da atuação do órgão ambiental. Quando eficiente, pode corrigir um eventual problema no EIA/RIMA. Um órgão ambiental eficiente e rigoroso cumpre devidamente seu papel e dá os primeiros passos para o bom desempenho dos papéis

de todos os outros envolvidos na questão ambiental¹². Sua atuação ineficiente, por outro lado, pode ter consequências ambientais negativas irreversíveis¹³.

A capacitação dos órgãos ambientais é medida urgente, promovida com debates abertos aos outros atores do licenciamento. A destinação de verba para a melhoria material e formal dos órgãos ambientais deve ser acompanhada de um direcionamento preciso das metas e objetivos concretos das mudanças (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 183-182).

Em alguns países como Alemanha e Dinamarca, a fiscalização se pauta pela ideia das melhores técnicas disponíveis: a exigência ambiental acompanha a evolução tecnológica, de modo que condicionantes ambientais podem ser atualizadas em razão de descobertas científicas que comprovadamente sejam mais eficazes na proteção ao meio ambiente¹⁴.

Para tornar mais eficiente a atuação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), foram criadas as comissões tripartites para a compreensão e aplicação das normas ambientais, em respeito à competência comum entre os entes federativos trazida pelo artigo 23 da Constituição Federal para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas. Estão normatizadas na LC 140/2011, em seu art. 4º, III, dentre os instrumentos de cooperação institucional previstos para os entes federativos¹⁵.

¹² Nesse sentido a opinião do consultor e professor emérito da Universidade Nacional Agrária de Lima, no Peru, ex-chefe da Divisão Ambiental do Banco Interamericano de Desenvolvimento e fundador da ProNaturaleza, Marc Dourojeanni: “muitas vezes projetos simples, como a inevitável duplicação de uma estrada ou de uma via de contorno em zonas peri-urbanas, geram uma absurda demanda de condições “ambientais”, as mesmas que, contraditoriamente, não são requeridas para fazer uma estrada que atravessará uma floresta intacta. A falta de competência dos funcionários, em geral jovens e mal pagos, provoca que pressionados, de um lado pela opinião pública e o ministério público e, do outro, pelas empresas e os seus próprios chefes, não decidam nada, renunciem ou, pior, que cedam aos mais fortes. De fato, existe uma alta rotatividade de funcionários nas áreas de licenciamento e, às vezes, isso promove uma seleção negativa. Só ficam no serviço os ambientalistas radicais – os chamados xiitas – ou os corruptos. Poderia ser diferente se as instituições ambientais dispusessem de equipes profissionais polivalentes e competentes devidamente respaldadas pelas chefias e que pudessem contratar consultores de alta qualidade para apoiar as análises dos casos mais difíceis e importantes”. Disponível em: <http://www.oeco.org.br/marc-dourojeanni/27326-licenciamento-ambiental-e-fundamental-e-pede-competencia?utm_source=newsletter_751&utm_medium=email&utm_campaign=as-novidades-de-hoje-em-oeco>. Acesso em 13 jul. 2013.

¹³ Vale ressaltar que a falha ou ausência de licenciamento ambiental quando devia ser imprescindível à atividade ou ao empreendimento é crime (Lei 9.605/98, art. 60).

¹⁴ “Na União Europeia, para o empreendedor obter a licença ambiental de seu empreendimento deve planejar sua atividade considerando as melhores técnicas disponíveis ou MTDs, tradução da fórmula inglesa BAT (Best Available Technologies). Além disso, no curso da vigência da licença ambiental a Administração ambiental pode impor novas restrições ao negócio e indicar melhoramentos técnicos”. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/exigencia-ambiental-deve-acompanhar-a-evolucao-tecnologica/>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

¹⁵ Assim: “inicialmente, pela Portaria MMA nº 131, de 3 de junho de 2004, foram instituídas as Comissões em 14 estados. (...) Na construção das agendas destas comissões têm sido tratados tanto temas nacionais de interesse comum quanto específicos, os quais necessitam da participação solidária dos entes federados para a sua consecução”. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/comiss%C3%A3o-tripartite-nacional/comiss%C3%B5es-tripartites-estaduais>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

Ainda, há quem defenda a utilização de um quadro de consultores independentes, que poderiam entre seus integrantes membros de Instituições de Ensino Superior¹⁶, consultados pela administração pública e pelo empreendedor de maneira pública, para identificar pontos sensíveis dos projetos e sugerir melhores soluções técnicas para corrigir ou minimizar seus eventuais impactos ambientais negativos (PEDRO, 2012, p. 1).

Questão enfrentada normativamente pela Lei Complementar 140/2011 e com a reforma recente do Código Florestal, é a do empoderamento do poder público municipal, que sendo a mais apta esfera do Poder Executivo a conhecer as especificidades dos problemas ambientais locais, deveria ser também a mais capacitada para lidar com eles¹⁷. Nesse sentido, tanto empreendedores quanto ambientalistas aderem à reclamação de que a capacitação insuficiente neste âmbito da gestão compromete toda a base desta, o que vai de encontro à concretização da máxima de que é fundamental agir localmente para viabilizar soluções para problemas globais.

A implementação de programas de capacitação dos gestores públicos – principalmente os municipais, em respeito ao princípio da subsidiariedade – é fundamental para se pensar em agir localmente para a correção gradual e sistemática de problemas que vão do nível local ao global¹⁸, em sintonia com o papel gerenciador do Estado diante da sociedade de riscos em que vivemos.

3.2.2 Empreendedor

Quem se interessa na intervenção ambiental deve fornecer informações precisas sobre os efeitos ambientais do empreendimento proposto e suas variáveis físicas, químicas, geográficas, hidrológicas e relacionadas. Quanto maior e mais complexo o empreendimento, mais abrangentes e detalhadas devem ser as informações. Cabe a ele exigir que o EIA seja

¹⁶ Acerca do papel das Universidades no processo de licenciamento, vale destacar a relevância do seguinte trabalho: Pacheco – Monique Duarte. **Inserção da universidade pública no contexto do licenciamento ambiental**: as tensões público-privado em um projeto de educação ambiental. 102 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidade e Ecologia Social – EICOS. Rio de Janeiro, 2012.

¹⁷ Anteriormente à LC 140, diversas prefeituras já estavam “elaborando um procedimento próprio de licenciamento, já que boa parte das novas Leis Orgânicas municipais considera a concessão de licenças ambientais um instrumento básico da política ecológica municipal e não há dúvida de que o poder de polícia local faculta aos municípios realizar esse tipo de controle” (KRELL, 2004, p. 3773).

¹⁸ “O Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e Conselheiros do Sistema Nacional do Meio Ambiente – PNC foi lançado oficialmente dia 23 de agosto de 2005 e instituído por meio da Portaria Ministerial nº 286 de 29 de setembro de 2005. O objetivo do Programa é contribuir para o fortalecimento do SISNAMA e, conseqüentemente, para a diretriz estratégica do Desenvolvimento Sustentável”. Disponível em: <http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=GESPNCGA&p=GEST_AMB>. Acesso em: 14 jul. 2013.

preciso e esclarecedor. Deve ainda implementar as medidas mitigadoras e as condicionantes estabelecidas, acompanhando e monitorando os impactos e promovendo auditorias ambientais periódicas, se necessárias.

O maior interessado na concessão e na renovação da licença ambiental deve possuir também a maior responsabilidade sobre o empreendimento que ela autoriza a funcionar. Assim como os profissionais que subscrevem os estudos necessários, os empreendedores serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais previstas em lei (art. 11, *caput* e parágrafo único, Resolução n. 237/1997, CONAMA).

Por razões econômicas e financeiras óbvias, os empreendedores muitas vezes não se importam em detectar erros ou inconsistências no âmbito dos estudos realizados pelos profissionais por ele contratados. Assim, muitas questões ambientais relevantes passam despercebidas e adquirem em pouco tempo consequências irreversíveis por causa da negligência do empreendedor.

Quando deságuam no Judiciário, outrossim, tais questões muitas vezes não encontram decisões que possuam o caráter de inibir condutas semelhantes por parte de outros empreendedores, que veem na manutenção do desrespeito ao meio ambiente o caminho mais fácil e mais barato. Enquanto o próprio Judiciário não se mostrar realmente atento às questões ambientais e verdadeiro guardião do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o papel do empreendedor não terá limites claros à sua atuação no que tange ao respeito ao bem ambiental e continuará dando margem a situações de convivência e irresponsabilidade.

3.2.3 Equipe multidisciplinar

O EIA/RIMA pode ser realizado por um profissional ou por uma equipe multidisciplinar, contratada pelo empreendedor. Ambos serão responsáveis pelo documento-base mais importante de todo o processo de licenciamento, a ser elaborado segundo as diretrizes do órgão ambiental e dos eventuais grupos de assessoramento da AIA. Sua atuação proba é fator decisivo para o trabalho da administração pública ambiental quando da fiscalização.

A contratação direta da equipe multidisciplinar pelo empreendedor leva a reclamações sobre a pessoalidade entre a equipe e o projeto, podendo este ser influenciado pelos interesses do contratante, a despeito da previsão normativa da independência técnica da equipe (art. 7º, Resolução n. 001, CONAMA, de 23 de janeiro de 1986). A capacitação do

órgão ambiental também tem utilidade nesse ponto, ao servir para a cobrança de maior objetividade na atuação da equipe.

Ainda, a baixa disponibilidade de pessoal capacitado para conceder urgência aos pedidos de licenciamento e as falhas de insuficiência na infraestrutura dos órgãos ambientais são vetores contributivos ao aumento do tempo de análise dos EIA e elaboração do subsequente RIMA. Ainda, a demora na apresentação dos dados sobre o empreendimento pela equipe multidisciplinar ao órgão ambiental e as eventuais lacunas e incompletudes atrasam o parecer oficial e, conseqüentemente, todo o processo (JERONYMO; BERMAN; GUERRA, 2012, p. 200).

Muitos EIA/RIMA são imprecisos quanto aos impactos e incertezas decorrentes direta e indiretamente do empreendimento, não definindo com precisão total a área de influência ambiental do projeto, o que leva à ineficácia de muitas condicionantes. As lacunas e falhas do EIA pedem um órgão licenciador atuante, que não deve deferir licenças a partir de documentos inconsistentes e insuficientes (VIANA, 2005, p. 7; JERONYMO; BERMAN; GUERRA, 2012, p. 200).

A linguagem do RIMA por vezes é de difícil compreensão pelo público em geral, o que vai de encontro ao seu fim primordial, que é popularizar o relatório do EIA. Não deve ser discutida apenas a falta de empenho do empreendedor na publicização de seu conteúdo, mas também a conduta da Administração Pública de se eximir do dever de verificar a fundamentação do estudo, examinando-o em profundidade e esgotando todos os pontos passíveis de dúvida e ambigüidades.

3.2.4 Outros órgãos da Administração Pública

Os órgãos da administração pública em geral devem cooperar com o órgão ambiental e a equipe multidisciplinar, visando à compatibilização entre o projeto proposto e os planos setoriais porventura existentes. Caso existam grupos de orientação e assessoramento coordenados pelo órgão de meio ambiente, devem ter voz ativa e respeitar os pleitos ora apresentados, para que não sejam desconsiderados interesses legítimos

É preciso ainda que estabeleçam parcerias com o órgão de meio ambiente e com o empreendedor, no que tange à implementação das ações de mitigação, ao monitoramento e ao controle de impactos e ainda à implantação da infraestrutura prevista no projeto. A atuação integrada entre os órgãos da Administração Pública, ambientais ou não, só tende a trazer diversos benefícios às searas diretamente envolvidas, desde que devidamente sistematizada e consentânea à política pública respectiva de cada órgão.

3.2.5 Empresas públicas e privadas instaladas na área de influência do empreendimento proposto

As empresas públicas e privadas instaladas na área de influência do empreendimento proposto são diretamente interessadas no processo do licenciamento. Sua atuação também deve visar cooperar com o trabalho dos órgãos ambientais, do Ministério Público e da Justiça, fornecendo dados e informações sobre a situação ambiental da área. Caso haja ações conjuntas de acompanhamento e monitoramento da qualidade ambiental, previstas para quando existir risco de ocorrência de efeitos cumulativos e sinérgicos com o empreendimento proposto, devem participar ativamente¹⁹. Agindo assim, sua própria imagem perante a administração pública e os particulares só tem a ganhar.

3.2.6 Comunidade técnica e científica

Cabe à comunidade técnica e científica o assessoramento constante ao órgão de meio ambiente e ao empreendedor em questões técnicas e científicas, devendo se inteirar e ter voz ativa nos grupos de orientação e assessoramento coordenados pelo órgão de meio ambiente. De maneira mais abrangente, tem obrigação de desenvolver, em caráter permanente, o referencial teórico-conceitual para aprimoramento de todo o processo do licenciamento, bem como dos métodos de elaboração de EIA/RIMA e de outros documentos técnicos semelhantes.

Basicamente, a “ciência serve essencialmente como um veículo de 'alerta rápido' sobre os problemas ambientais, e pode fornecer orientações sobre o que fazer, a fim de aliviar ou 'curar' um problema” (HEY; BRUNNÉE; BODANSKI, 2010, p. 183, tradução nossa).²⁰. Para tanto, deve se empenhar no estudo científico para constante aprimoramento dos métodos de tecnologias adequadas de controle de impacto ambiental e procurar divulgar tal conhecimento para que produza efeitos positivos na realidade socioambiental que o circunda, não somente dentro dos muros das instituições de ensino e pesquisa. Suas pesquisas podem influenciar diretamente a eficiência do licenciamento ambiental.

¹⁹ Efeitos cumulativos são entendidos como são os efeitos totais, diretos e indiretos, sobre um dado recurso natural, ecossistema ou comunidade humana, podendo resultar da acumulação de impactos similares ou da interação sinérgica de diferentes efeitos. Disponível em: <<https://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1086/6%20R%20MJ%20Avaliacao%20ambiental%20-%20carlos%20valera.pdf?sequence=1>>. Acesso em 10 jun. 2013.

²⁰ Pertinente a contribuição de Joan-Martinez Alier (2007) no que tange ao ecologismo dos pobres, para o qual a própria ciência deve se voltar para trazer justiça social às camadas mais desprivilegiadas da população, devendo este ser o seu maior objetivo.

3.2.7 Entidades e sociedade civis

As entidades civis representam os diversos interesses, por vezes contraditórios, existentes na sociedade. Sua função é questionar ativamente as decisões socioambientais do Poder Público. Na medida do possível, devem levar à população o conteúdo das decisões de prevenção, controle, mitigação e monitoramento dos efeitos ambientais previstos nos programas ambientais referentes aos empreendimentos e atividades licenciadas. Sua maior voz é quanto à cobrança da atuação da Administração Pública. Pode despertar também a atuação do Ministério Público e da Defensoria, de acordo com a atribuição de cada um.

Seu papel fiscalizador recai sobre o acompanhamento da execução dos programas de controle ambiental acordados com o empreendedor e sobre a observação do cumprimento das condicionantes fixadas. Ainda, na etapa inicial, a sociedade pode fiscalizar também a elaboração do supramencionado TR. O Texto Constitucional é claro sobre a responsabilidade compartilhada entre Poder Público e coletividade de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225, *caput*).

Às entidades civis, enquanto representantes da diversidade de interesses presentes na sociedade, falta o empenho no cumprimento de seu dever de, além de questionar, compartilhar das decisões de prevenção, controle, mitigação e monitoramento dos efeitos ambientais esperados e fiscalizar a execução dos programas de controle ambiental acordados com o empreendedor.

A falta de legitimação popular nas decisões tomadas ao longo de todo o licenciamento, pois o que ocorre na prática é uma situação causada tanto por quem deveria implementar os meios de participação popular quanto pela própria sociedade civil, que, de maneira geral, ainda não se empenha suficientemente nas questões ambientais, reflexo da desmotivação que se vê em diversas questões de debate democrático (FERREIRA, 2010, p. 197). É necessário incentivar concretamente tal participação, influenciando as decisões sempre que possível, tornando a gestão ambiente não somente eficiente, mas também democrática (FIORILLO; MORITA; FERREIRA, 2011, p. 85-86).

Todavia, muitas audiências públicas são marcadas por se tornarem meros palcos de manifestação de insatisfações e opiniões gerais e que não possuem objetividade quanto às questões pontuais como a do licenciamento em caso. Nesse sentido, a participação deve ser informada e direcionada, para que não se torne vazia de conteúdo²¹.

²¹ Nesse sentido, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento orienta para que a participação seja pautada por uma pauta básica consistente nas seguintes etapas: identificação de lideranças, reuniões nos

O princípio da participação, de matiz constitucional, parte do pressuposto da titularidade coletiva do bem ambiental, cobrando da sociedade a responsabilidade pela preservação da natureza, possuindo as vertentes da informação e da educação ambiental e um inegável papel preventivo. A transparência do processo e a legitimidade das decisões ambientais resultam da concretização de tal princípio (LEITE, 2003, p. 37). A própria constituição dos órgãos colegiados do meio ambiente como o CONAMA que deve incluir em seus quadros parcela da população dá-se em respeito a tal princípio.

A participação deve advir da motivação e sensibilização das pessoas em concretizar e dinamizar uma educação efetiva para a cidade, como fator de construção da própria sociabilidade, sendo essa a lição de Pedro Jacobi:

O complexo processo de construção da cidadania no Brasil, num contexto de agudização das desigualdades, é perpassado por um conjunto de questões que necessariamente implica a superação das bases constitutivas das formas de dominação e de uma cultura política calcada na tutela. O desafio da construção de uma cidadania ativa configura-se como elemento determinante para constituição e fortalecimento de sujeitos cidadãos que, portadores de direitos e deveres, assumam a importância da abertura de novos espaços de participação (2003, p. 199).

A educação ambiental também possui intrínseca relação com o empenho da sociedade civil. Por sua vez, na Declaração de Estocolmo²² restou enfatizado o elo intergeracional com o escopo de adaptar a educação ambiental aos seus destinatários. Nesse contexto, deve-se atribuir prioridade àqueles que não têm garantido nem mesmo o mínimo existencial, de forma a voltar a efetivação de tal princípio à correção de desigualdades.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, dispõe sobre a educação ambiental e estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental, com princípios interessantes como o enfoque humanista, holístico, democrático e participativo, a concepção do meio ambiente em sua totalidade, considerando a interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade e a abordagem

diversos âmbitos para apresentação do projeto e coleta de expectativas, adequação do projeto e resposta às demandas não atendidas e retorno à comunidade efetivo. Outros passos estão exemplificados na Resolução n. 238, de 22 de dezembro de 1997, no que tange à questão da desertificação. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23897.html>>. Acesso em 10 ago. 2013.

²² Seu conteúdo estabelece que "é indispensável um esforço de educação em questões ambientais, dirigido tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiada, para alargar as bases de uma opinião pública bem informada e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades, inspirada no sentido da responsabilidade quanto à proteção do meio em toda a sua dimensão humana". Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em 05 abr. 2013.

articulada das questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais, entre outros (art. 4º, incisos I, II e VII).

3.2.8 Ministério Público

O Ministério Público, enquanto guardião dos interesses coletivos, deve aplicar os instrumentos infraconstitucional e constitucionalmente previstos para sua atuação (ação civil pública, inquérito civil etc., previstos em sua Lei Orgânica, na Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985, e no art. 129 da CF) a fim de proteger, prevenir e reparar os danos causados ao meio ambiente, despertada por outrem ou de ofício. Acerca da Lei n. 7.347/1985, Rodolfo de Camargo Mancuso (2000) nos lembra que ela possui conteúdo essencialmente processual, uma vez que instrumentaliza as formas de tutela ao meio ambiente.

Tais instrumentos devem servir, por exemplo, para garantir o cumprimento, por parte do empreendedor, dos condicionantes estabelecidos em cada licença ambiental e responsabilizar os infratores pelo descumprimento às normas ambientais em geral. Ainda, diversos membros do *Parquet* têm feito uso da tese de responsabilidade solidária entre o empreendedor e o órgão ambiental emissor de licença ambiental que claramente confronta o interesse público de salvaguardar o meio ambiente quando judicializam tais questões.

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), previsto na Lei da Ação Civil Pública (art. 5º, § 6º, L. 7.347/1985), tem sido bastante utilizado não só pelo Ministério Público, mas por diversos órgãos, no sentido de evitar que a questão controversa chegue ao Poder Judiciário é importante ferramenta para salvaguardar o bem ambiental. Para celebrar o TAC, indispensáveis são “a existência de vontade do interessado em ajustar sua conduta às exigências legais, bem como do órgão público tomador do ajustamento de buscar restabelecer ou evitar dano a direito transindividual por meio do compromisso” (NERY, 2012, p. 131).

Uma questão interessante também é sobre o dano moral coletivo ambiental. Há membros do Ministério Público que entendem ser possível a violação à moral no que tange ao bem ambiental, de titularidade coletiva. Em decisões esparsas, o Judiciário tem se mostrado pouco receptivo a tal teoria, mas a tendência, com a divulgação cada vez maior de casos de danos ambientais que afetam comunidades inteiras, é a sua progressiva aceitação²³.

Nessa mesma esteira, parcerias entre Ministério Público e Administração Pública para otimização de todo o processo ainda são pouco exploradas. Por exemplo, diversos

²³ Sobre o assunto, ver o seguinte julgado: RIO DE JANEIRO. Segunda Câmara Cível. Apelação Cível nº 2001.001.14586. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO versus ARTUR DA ROCHA MENDES NETO. Desembargadora Maria Raimunda T. de Azevedo. Sentença de 06 de março de 2002.

procedimentos administrativos poderiam ser mais facilmente resolvidos caso houvesse canais de diálogo mais simples e não apenas requisições protocoladas aos montes em órgãos que ainda não estão estruturados suficientemente para exercer seus próprios papéis, quiçá o de estar toda hora respondendo às diversas demandas do *Parquet*.

Esse diálogo muitas vezes truncado entre Ministério Público e Administração se reflete na jurisdicionalização por vezes desnecessária da questão ambiental, que dá brecha ao debate sobre a utilização dos instrumentos de resolução alternativa de conflitos, como a mediação e a arbitragem. Há, nesse aspecto, diversos posicionamentos, que consideram, sobretudo, a natureza difusa do bem ambiental. A atuação cooperativa entre Ministério Público e Administração também poderia ser útil no sentido de se voltar à proposição conjunta de conteúdos mínimos razoáveis para as condicionantes ambientais das licenças, bem como para os TR (PEDRO, 2012, p. 2).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cada vez mais, é preciso que seus atores, que têm se destacado no âmbito do ativismo ambiental, entendam e apliquem a instrumentalidade das formas nas questões processuais ambientais em geral e a cooperação nas relações com os órgãos ambientais. A sua atuação correta e proba tem trazido inúmeros benefícios à proteção ambiental e deve continuar servindo de exemplo aos demais atores sociais da gestão ambiental em geral.

Os desafios que a sustentabilidade traz e os preceitos constitucionais brasileiros requerem um Estado forte e proativo na proteção do bem ambiental. O gerenciamento de riscos ambientais impõe a necessidade de instrumentos constantemente atualizados e de atores empenhados na sua eficácia.

As questões aqui debatidas requerem não só previsão legal e institucional, mas, sobretudo, empenho individual e coletivo. A participação concreta da sociedade civil e de grupos de interesse na tomada de decisões ambientais é uma tendência insuperável na busca pela concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que deve ser cada vez mais incentivada.

O ponto mais abordado foi a capacitação dos órgãos ambientais, porque é sobre estes que recaem as maiores atenções quando se trata de licença ambiental. Sua atuação proba e eficiente determina o papel do licenciamento como meio concreto de salvaguardar o patrimônio natural, ao contrário do que acontece quando sua atuação é marcada pela desídia e pela negligência, quando os interesses econômicos do empreendedor prevalecem e o

licenciamento perde sua razão de existir, passando a ser um mero fluxograma a ser ultrapassado por quem se interessa em explorar os recursos naturais.

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos da gestão ambiental mais levados à debate no âmbito institucional e acadêmico. Sugestões para melhorias surgem de diversas fontes, sobressaindo o papel da cobrança substancial para que sejam implementadas e, quando o forem, para que tragam resultados positivos. As perspectivas são positivas se pensarmos na tendência crescente que se verifica atualmente de ver os atores empenhados em fazê-lo ser verdadeiramente um instrumento de promoção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

REFERÊNCIAS

ALIER, Joan Martinez. **Ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valorização**. Trad. Maurício Waldman. São Paulo: Contexto, 2007.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 001, de 23 de janeiro de 1986. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2012.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução n. 237, de 19 de dezembro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 31 mai. 2013.

_____. Lei complementar n. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09 dez. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm>. Acesso em: 12 jun. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente – CEDOUA**. n. 2. Ano IV. 2001. Disponível em: <<http://ucdigdspace.fccn.pt/jspui/bitstream/10316.2/5732/1/revcedoua8%20art.%201%20JJGC.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

COUTINHO, Ana Luísa Celino; OLIVEIRA; Raisal Lustosa de. O licenciamento ambiental e o desafio do desenvolvimento sustentável no Brasil. **Direito e sustentabilidade**. POMPEU, Gina Vidal Marcílio; TUCUNDUVA SOBRINHO, Ruy Cardozo de Mello (orgs.). Florianópolis: FUNJAB, 2012. pp. 371-399. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6df182582740607d>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

CUNHA, Belinda Pereira da. **Direito Ambiental: doutrina, casos práticos e jurisprudência**. São Paulo: Alameda, 2011.

DANTAS, Thiago Braga. Os princípios ambientais e o conceito de sustentabilidade: gerações futuras diante dos recursos naturais do Brasil. In: CUNHA, Belinda Pereira da (org.). **Temas fundamentais de direito e sustentabilidade socioambiental**. Manaus: Governo do Estado do Amazonas – Secretaria de Estado de Cultura, 2012. pp. 217-242.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

_____. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Forum, 2013.

FERREIRA, Paulo. **O sistema de licenciamento ambiental e o desafio econômico – proposta para o Estado de São Paulo**. 2010. 244 f. Tese (Doutorado) – USP, São Paulo, 2010.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

GUERRA, Sidney; GUERRA; Sérgio. **Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a lei complementar n. 140/2011**. São Paulo: Atlas, 2012.

HEY, Ellen; BRUNNÉE, Jutta; BODANSKI, Daniel. **The Oxford handbook of international environmental law**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

GUERRA, Sidney; GUERRA; Sérgio. **Intervenção estatal ambiental: licenciamento e compensação de acordo com a lei complementar n. 140/2011**. São Paulo: Atlas, 2012.

JERONYMO, Alexandre Cosme José; BERMANN, Célio; GUERRA, Sinclair Mallet Guy. Considerações sobre a desconstrução do licenciamento ambiental brasileiro. **RAEGA – Revista do Departamento de Geografia da UFPR: o espaço geográfico em análise**, Curitiba, n. 26, p.182-204, 2012. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/raega/article/viewFile/30156/19467>>. Acesso em: 01 mai. 2013.

KRELL, Andreas J. Problemas no licenciamento ambiental no Sistema Nacional do Meio Ambiente. **Revista de direitos difusos: licenciamento ambiental**. Ano 5. v. 27. Liberdade/SP: Instituto Brasileiro de Advocacia Pública, Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil e ADCOAS, set./out./2004.

LOUKA, Elli. **International environmental law: fairness, effectiveness, and world order.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MANCUSO, Rodolfo Camargo de. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores (Lei 7.347/85 e legislação complementar).** 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente.** 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público.** Ano 51. n. 2. abr./jun. 2000. pp. 105-119.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental.** Belo Horizonte: Forum, 2007.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. **Compromisso de ajustamento de conduta: teoria e análise de casos práticos.** 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Administração pública e o princípio constitucional da eficiência. **Revista Esmafe: Escola de Magistratura Federal da 5ª Região.** n. 11. dez. 2006. pp. 125-162.

PEDRO, Antonio Fernando Pinheiro. **O licenciamento ambiental e sua sustentabilidade no Brasil.** Disponível em: <<http://noticias.ambientebrasil.com.br/artigos/2006/02/06/22948-o-licenciamento-ambiental-e-sua-sustentabilidade-no-brasil.html>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2010.** Nova York: PNUD, 2010.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. CROAL, Peter. Environmental impact assessment, from Rio-92 to Rio+20 and beyond. **Ambiente e sociedade** [online]. 2012, v. 15, n. 3, pp. 41-54. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v15n3/a04v15n3.pdf>>. Acesso 10 jul. 2013.

SCHAPIRO, Mario Gomes. **Amarrando as próprias botas do desenvolvimento: a nova economia global e a relevância de um desenho jurídico-institucional nacionalmente adequado.** Revista de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, v. 13, pp. 341-352, jan.-jun./2011.

SILVA, Américo Luís Martins da. **Direito do meio ambiente e dos recursos naturais.** v. I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da. Federalismo cooperativo ambiental no Brasil: breves notas sobre a lei complementar 140/2011. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro.** Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Ano 3 (2012). n. 9. pp. 10329-10356. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/uploaded/files/2013_09_10329_10355.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

VIANA, Maurício Boratto. **Legislação sobre licenciamento ambiental: histórico, controvérsias e perspectivas.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1234/legislacao_licenciamento_boratto.pdf?sequence=1>. Acesso em: 18 jul. 2013.