

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIALÓGICA E O DIREITO AO MEIO
AMBIENTE SUSTENTÁVEL: A CONTRIBUIÇÃO TRAZIDA PELA
RESOLUÇÃO CONAMA N. 237/97^{1 2}**

Betina Günther Silva*

Leonardo Corrêa*

Marinella Machado Araújo*

RESUMO

Há 10 anos, a Resolução CONAMA n. 237 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de maior simplificação e agilidade no decorrer do processo de licenciamento ambiental das organizações que possuíssem programas voluntários de gestão ambiental. A referida norma, entretanto, nunca foi aplicada integralmente pelos órgãos ambientais. O presente artigo se propõe a discutir e apresentar soluções concretas no sentido de possibilitar uma maior integração e sinergia entre os instrumentos públicos de gestão ambiental (licenciamento) e os instrumentos privados de gestão ambiental (ISO 14001). Nesse sentido, defende-se como hipótese de trabalho uma mudança de paradigma, apresentando-se a co-regulação entre a iniciativa privada, o órgão ambiental estatal e a sociedade civil nos processos de licenciamento ambiental, permitindo-se maior interação dos envolvidos na preservação do bem jurídico tutelado –

¹ Texto produzido a partir da reformulação de trabalho aprovado no III Simpósio Internacional de Gestão Ambiental e Saúde do Programa de Pós-Graduação do SENAC/SP – 2007.

² As discussões desenvolvidas no grupo de trabalho Justiça Ambiental Intergeracional do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas-NUJUP foram essenciais para o desenvolvimento e aprimoramento deste trabalho.

* A co-autora é advogada pesquisadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas do Observatório de Políticas Urbanas/PROEX e do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. É ainda mestranda do Programa de Pós-graduação em Direito, mestrado *stricto sensu*, área de concentração em direito público, e responsável pelo grupo de trabalho Justiça Ambiental Intergeracional do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas-NUJUP.

** O co-autor é advogado e pesquisador vinculado ao Núcleo Jurídico de Políticas Públicas do Observatório de Políticas Urbanas/PROEX e do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. É ainda pós graduado em Gestão Ambiental pelo IETEC e membro do grupo de trabalho Justiça Ambiental Intergeracional do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas-NUJUP.

*** A co-autora é professora doutora do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas e coordenadora do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas-NUJUP do Observatório de Políticas Urbanas/PROEX. Faz parte do Projeto Cidadania e Políticas Públicas da linha de pesquisa Estado, Constituição e Sociedade no paradigma do Estado democrático de direito da área de concentração direito público.

o meio ambiente - a fim de implementar maior efetividade à sua proteção e realizar a justiça ambiental intergeracional.

PALAVRAS-CHAVES

LICENCIAMENTO AMBIENTAL; ISO 14001; GESTÃO AMBIENTAL; CO-REGULAÇÃO.

ABSTRACT

10 years ago, the CONAMA Resolution N. 237 introduced in the Brazilian legal system the possibility of a big simplification and agility in the process of ambient licensing of the organizations that possessed voluntary programs of ambient management. However, the related norm has never been integrally applied by the ambient agencies. The present article intends to analyze and present concrete solutions to turn possible a integration between the public acts of ambient management (licensing) and the private instruments of ambient management (ISO 14001). In this direction, it is defended as hypothesis of this work a shift in paradigm, presenting the co-regulation among the private initiative, the state ambient agency and civil society in the processes of ambient licensing, allowing bigger interaction of those who are involved in the preservation of the legally protected interest - the environment - in order to implement greater effectiveness to its protection and to carry through intergenerational and environmental justice.

KEYWORDS

AMBIENT LICENSING; ISO 14001; AMBIENT MANAGEMENT; CO-REGULATION

INTRODUÇÃO

No Brasil co-existem atualmente dois importantes instrumentos de gestão ambiental, a saber: no âmbito privado, as normas voluntárias de gestão ambiental, tais como a certificação ISO 14001 e, na esfera pública, dentre outros, o licenciamento ambiental de atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental negativo.

Não obstante a grande relevância dos instrumentos de gestão ambiental, verificou-se que não existe qualquer tipo de interação entre os mecanismos privados (ISO 14001) e os mecanismos públicos (licenciamento ambiental). Dessa forma, o

presente artigo pretende estudar o marco regulatório que admite uma forma de integração entre os instrumentos públicos e privados de gestão ambiental.

Determina a Resolução CONAMA no. 237/97 em seu parágrafo 3º do artigo 12 que: *“deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental”*. Assim, esse artigo pretende sustentar a hipótese de que para a aplicação da presente norma se faz necessário que as atuais relações entre o Poder Público e a iniciativa privada se desenvolvam em um novo paradigma, a saber, a *co-regulação*, a fim de trazer maior agilidade e eficiência à aplicação do poder de polícia ambiental exercido pelos órgãos ambientais responsáveis, bem como incentivar os programas voluntários de proteção ao meio ambiente no âmbito empresarial.

1 A ISO 14001 COMO UM INSTRUMENTO PRIVADO DE GESTÃO AMBIENTAL

A consolidação do movimento ambientalista no final da década de 60 foi um fenômeno social que promoveu profundas alterações nas instituições – público e privada – e nas relações internacionais, jurídicas e sócio-econômicas. No âmbito das relações comerciais, o mercado presenciou o surgimento de um consumidor com “novo perfil”: aquele consumidor que introduz a variável ambiental dentro de seu critério de escolha do produto ou serviço.

Nesse contexto, *“surgia o conceito de ‘mercado verde’, em que os consumidores passavam a privilegiar produtos que, comparados a similares no mercado, apresentassem danos menores ao meio ambiente, alterando assim noções tradicionais de competitividade”*. (CAMPOS, CORRÊA, 1998)

Os instrumentos privados de gerenciamento de impactos ambientais, entretanto, alcançaram um novo status no comércio internacional a partir da publicação pela International Organization for Standardization - ISO - de normas que estabeleciam requisitos de gestão ambiental a serem adotados voluntariamente pelas organizações.

A International Organization for Standardization é uma organização não governamental sediada em Genebra, Suíça, desde 1947. A entidade, que atualmente

congrega aproximadamente 120 países, tem como missão promover a criação, o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de padrões para especificações e métodos de atividades de acordo com o consenso dos seus integrantes.

“Fundada em 1947, tem como objetivo propor normas que representam o consenso dos diferentes países para homogeneizar métodos, medidas e seu uso, em todos os domínios de atividades, exceto no campo eletro-eletrônico, cuja responsabilidade é da IEC – International Electrotechnical Commission.” (MOREIRA, 2006)

O envolvimento da ISO na questão ambiental é fruto das efervescentes discussões travadas na Conferência das Nações Unidas de Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92) realizado no Rio de Janeiro. Em 1993, um comitê técnico – TC 207 – foi criado para desenvolver e propor um conjunto de normas sobre a temática ambiental. Registra-se a relevante participação do Brasil no desenvolvimento do trabalho.

Após dois anos, em junho de 1995, em Oslo, Noruega, cinco normas foram apresentadas como projetos de normas internacionais. A NBR ISO 14001 foi oficialmente publicada em 1996 e revisada em 2004.

Cyro Eyer define que

“as normas ISO 14001 são voluntárias e não prevêm a imposição de limites próprios para a medição da poluição, padronização de produtos, níveis de desempenho, etc. São concebidas como um sistema orientado para aprimorar o desempenho da organização por intermédio da melhoria contínua de sua gestão ambiental, sem pretensão de impor índices e valores mínimos.” (VALLE, 2002)

O Brasil é associado a ISO através da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, oficializando assim para uso corrente no território nacional as normas ISO, que aqui passam a se chamar NBR ISO. Nesse sentido, já foram editadas pela ABNT várias normas da série ISS 14.000, entre as quais a principal é a norma certificadora NBR ISSO 14.001 (MILARÉ, 2007)

O crescimento no número de organizações que adotam a ISO 14001 como uma norma de referência na implementação e manutenção de um sistema de gestão ambiental demonstra claramente a rápida aceitação deste mecanismo de mercado pelos diversos agentes sócio-econômicos.

Pode-se atribuir seu sucesso a seriedade das normas, elaboradas por um corpo técnico e científico amplamente reconhecido. Dessa forma, apesar de tais regras não possuírem caráter cogente, na prática, tornaram-se referência necessária.

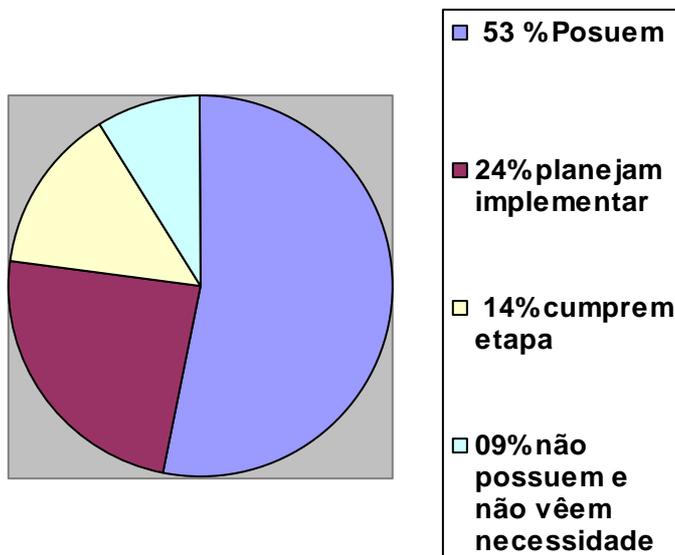
Nesse aspecto, como bem coloca Milaré (2007, p.81), torna-se imperioso para a manutenção do planeta e da própria raça humana, a produção sustentável e o consumo sustentável.

E continua

“... não se atingirá o desenvolvimento sustentável se não se proceder a uma radical modificação dos processos produtivos, assim como do aspecto quantitativo e do aspecto qualitativo do consumo. Em decorrência, o desenvolvimento sustentável, uma vez desencadeado, facilitará processos de produção e critérios de consumo adequados à composição dos legítimos interesses da coletividade humana e do ecossistema planetário.” (MILARÉ, 2007, P. 81).

Segundo levantamento recente, o Brasil alcançou o expressivo número de 2.300 empresas certificadas no sistema de gestão ambiental de acordo com os requisitos da ISO 14001³.

No mesmo sentido, uma nova pesquisa com 527 empresas em todo o Brasil demonstrou que uma considerável parcela das organizações já possui a certificação ISO 14001 ou está em fase de planejamento ou implantação da norma, sendo que menos de 10 por cento declararam que não possuem certificação e não vêem necessidade.



(ISO 14001: Possuem ou não. Em % de empresas por alternativas. Resposta estimulada. ANÁLISE: Anuário sobre gestão ambiental 2007)

³ Fonte: Revista Meio Ambiente Industrial, 2006.

Uma vez apresentadas as considerações iniciais sobre este importante instrumento privado de gestão ambiental e os mais recentes números que demonstram a aceitação e adoção da ISO 14001 pelas organizações no Brasil, passamos a apresentar – ainda que em linhas gerais – o principal instrumento público de gestão ambiental: o licenciamento ambiental.

2 O LICENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO PÚBLICO DE GESTÃO AMBIENTAL

Toda atividade realizada pelo ser humano – seja ela de natureza industrial, científica, comercial, turística ou recreativa – provoca impactos, positivos ou negativos, no meio em que se desenvolve. Poderíamos até afirmar que não é possível desassociar impacto ambiental e atividade humana, na medida em que considerarmos o homem como um dos elementos que integram o próprio conceito de meio ambiente.

Assim, ao interagir com os diversos elementos do meio (fauna, flora, atmosfera) que compõem o sistema ambiental, o ser humano provocará alterações no ambiente, com diferentes escalas de impacto. O Direito Ambiental, todavia, não regulamenta toda e qualquer atividade capaz de causar impacto no meio ambiente. Somente as atividades que, por sua localização, natureza ou porte, têm a possibilidade de provocar um impacto ambiental negativo na biota ou nas condições de saúde do homem devem passar por um controle prévio do Poder Público e da sociedade. Surge, assim, o instituto jurídico do licenciamento ambiental.

Do ponto de vista jurídico, a lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao estabelecer a Política Nacional de Meio Ambiente, definiu que:

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

...

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

Assim, o licenciamento ambiental foi erigido como instrumento público de gestão ambiental ao lado do estabelecimento de padrões de qualidade ambiental (inciso I), do zoneamento ambiental (inciso II), da avaliação de impactos ambientais (inciso III), dos incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de

tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental (inciso IV), do Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais (inciso XII) e de instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros (inciso XIII).

O licenciamento ambiental, como mecanismo estatal de proteção ambiental, concretiza a aplicação de três princípios do Direito Ambiental, a saber: princípio da prevenção, princípio do poluidor-pagador e princípio do limite.

O princípio da prevenção determina que os atores sociais que tratam com a questão ambiental devem possuir um dever geral de cautela em relação aos possíveis impactos ambientais negativos decorrentes da implantação de uma atividade, mesmo que tais impactos sejam amplamente conhecidos ou cientificamente comprovados ⁴.

“O licenciamento ambiental, como principal instrumento de prevenção de danos ambientais, age de forma a prevenir os danos que uma determinada atividade causaria ao ambiente, caso não tivesse sido submetida ao licenciamento ambiental.” (ANTUNES, 2005)

As condicionantes estabelecidas no decorrer do processo de licenciamento ambiental – licença prévia, licença de instalação e licença de operação – são exemplos da materialização do princípio do poluidor-pagador e do princípio do limite.

Segundo o princípio do poluidor-pagador, o empreendedor de uma atividade causadora de impactos ambientais negativos tem a obrigação de internalizar a quantia referente aos mecanismos de prevenção e controle ambiental, de forma a incorporar os custos ambientais aos preços dos produtos e serviços.

“A contaminação não é mais que um exemplo de um fenômeno muito mais amplo que são as externalidades. Sempre que uma pessoa e uma empresa empreendem uma ação que produz um efeito em outra pessoa pela qual esta última não paga nem recebe pagamento, existe uma externalidade. Esta externalidade é uma falha do mercado e poderia dar lugar a uma intervenção do Estado. (...) Uma empresa que contamina o ar impõe uma externalidade negativa a todas as pessoas que o respiram e todas as empresas cujas máquinas se deterioram mais que o devido como consequência da poluição.” (BARRICHELLO, 2007)

⁴ Diferente, pois, do princípio da precaução. Segundo o Princípio número nº 15 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92: “Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente o critério da precaução conforme as suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente.”

Assim, as condicionantes das licenças podem estabelecer a obrigação do empreendedor instalar determinado equipamento de controle ambiental que possua uma tecnologia mais avançada; podem também determinar que o empreendedor realize a disposição final de um resíduo perigoso a partir de uma tecnologia específica (ex: a destinação final de todo o resíduo de serviço de saúde pode ser apenas a incineração); podem ainda determinar uma compensação de ordem sócio-ambiental, dentre outras possibilidades.

Por fim, as condicionantes de licença ambiental também estão regularmente associadas ao princípio do limite. O princípio do limite determina que a Administração Pública – por meio da condicionante de licença, por exemplo - estabeleça limites e padrões de lançamentos de substâncias potencialmente tóxicas ou perigosas para a saúde pública e para a biota.

Conforme Antunes (2005), *“a fixação dos limites é de extrema importância, pois será a partir deles que a Administração poderá impor coercitivamente as medidas necessárias para que se evite, ou pelo menos se minimize, a poluição e a degradação”*.

Decerto, é a condicionante da licença o instrumento adequado para se impor limites e padrões específicos para os insumos e os efluentes gerados a partir de uma determinada atividade. Entendemos que a condicionante da licença ambiental poderá, inclusive, estabelecer padrões de emissão de efluentes, atmosférica ou de ruído mais restritivos que a legislação⁵.

Ocorre que as exigências estabelecidas pelo órgão ambiental no decorrer do processo de licenciamento - por meio das condicionantes das licenças – e os planos e programas de gestão ambiental das organizações não possuem quaisquer interações de ordem estratégica ou operacional.

Ora, não existiria uma forma de integrar os instrumentos públicos e instrumentos privados de gestão ambiental? As empresas que possuem um programa voluntário de gestão ambiental não poderiam ser beneficiadas com agilidade e simplificação durante o processo de licenciamento ambiental?

Há exatos 10 anos a Resolução CONAMA 237 introduziu a possibilidade jurídica de uma maior simplificação e agilidade no decorrer do processo de

⁵ Vale notar que a prática de estabelecer nas condicionantes padrões mais restritivos que os limites da legislação é extremamente comum nos processos de licenciamento ambiental.

licenciamento ambiental. As razões de sua longa hibernação e os possíveis caminhos para uma maior efetividade da norma jurídica serão tratados no próximo item.

3 A INEFICÁCIA DO MARCO LEGAL: 10 ANOS DE PROMULGAÇÃO DA RESOLUÇÃO CONAMA 237/97

O artigo 8º, em seu inciso I, da lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, determinou que compete ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA – estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA.

Usando de sua competência regulamentar, em 19 de dezembro de 1997, o CONAMA editou a Resolução nº 237 que estabelece procedimentos, critérios e conceitos jurídicos que devem nortear o processo de licenciamento ambiental em todo o Brasil⁶.

Dentre as diversas novidades inseridas no ordenamento jurídico ambiental brasileiro, uma regra específica se destaca pela inovação conceitual e pela tentativa de engendrar uma sinergia entre os instrumentos públicos e privados de gestão ambiental. Trata-se do parágrafo 3º do artigo 12, *in verbis*:

Art. 12 - O órgão ambiental competente definirá, se necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de planejamento, implantação e operação.

...

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

Podemos afirmar que, não obstante a inovação introduzida pelo texto legal acima citado, o parágrafo 3º do artigo 12 não é observado, via de regra, pelos órgãos ambientais, estaduais e federal. Vale dizer que, na grande maioria dos casos, os empreendimentos que possuem certificação ISO 14001 ou programa similar não

⁶ Em que pese parte da doutrina alegue a inconstitucionalidade de dita Resolução, notadamente devido a seu art. 7º, esta não será objeto de maiores considerações neste trabalho.

possuem qualquer tipo de vantagem ou benefício durante o processo de licenciamento, o que nos parece uma grave omissão.

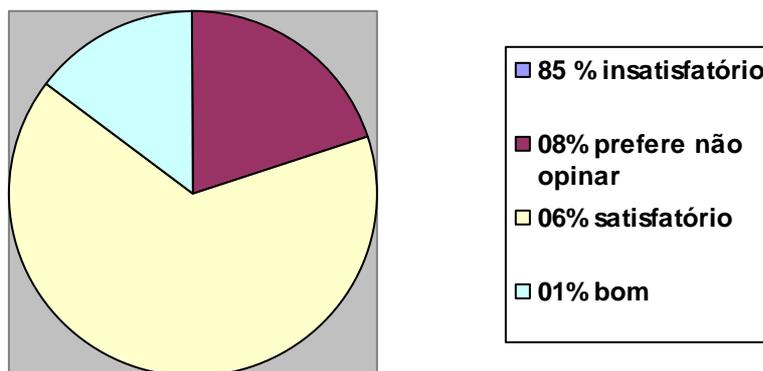
Faz-se necessário ressaltar, todavia, que o parágrafo 3º do artigo 12 acima transcrito ainda carece de regulamentação, uma vez que o texto legal é claro ao determinar que “deverão ser estabelecidos critérios (...)”, ou seja, significa dizer que o Poder Público deverá editar norma jurídica para definir, de forma clara e objetiva, quais seriam os critérios que – uma vez observados pelo empreendedor – conceda uma maior agilidade e simplicidade nos processos de licenciamento ambiental.

Quais seriam as razões que fizeram do parágrafo 3º do artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97 mais uma “letra morta” no Direito Ambiental? Quais seriam os responsáveis por tornarem ineficaz uma norma tão relevante para a gestão ambiental?

É possível, em nossa opinião, listar algumas razões que contribuíram para a longa hibernação do parágrafo 3º do artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97. São elas:

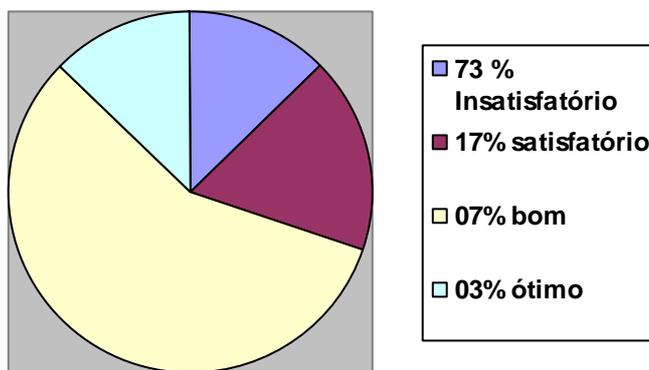
a) Ausência de regulamentação: do ponto de vista jurídico, conforme já comentado acima, a ineficácia do parágrafo 3º do artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97 deve-se, primeiramente, a inexistência de uma norma específica que estabeleça critérios objetivos para as organizações que possuem um sistema de gestão ambiental pleitearem condições mais favoráveis no processo de licenciamento. Tal regulamentação poderia ser editada pelo CONAMA, sob forma de resolução, ou mesmo expedida pelo órgão ambiental estadual.

b) Desconfiança mútua entre os atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental: além do obstáculo formal acima exposto, existe outra dificuldade, esta de ordem psíquica, entre os atores sociais envolvidos no processo de licenciamento ambiental: a desconfiança mútua. Tal comportamento, tão freqüente na área ambiental, possui razões históricas e são legítimas em muitos casos. Atualmente, no que se refere ao relacionamento órgão ambiental-empendedor-sociedade civil, vivemos em uma fase de mútuas e múltiplas desconfianças. Dados recentes retirados do Anuário de Gestão Ambiental comprovam esta dificuldade: a pesquisa entrevistou 142 membros do Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual, que militam na área ambiental em todo o país, perguntando-se qual a avaliação sobre o trabalho feito pelo setor produtivo em relação ao cumprimento da legislação ambiental:



(Avaliação do MP sobre o nível de comprometimento das organizações em relação à legislação ambiental. Em % de empresas por alternativas. Resposta estimulada. ANÁLISE: Anuário sobre gestão ambiental 2007)

A avaliação realizada pelo terceiro setor dos programas e projetos na área ambiental executados pelo setor privado também não possui resultados animadores.



(Avaliação das ONGs sobre o trabalho do setor produtivo na área ambiental. Em % de empresas por alternativas. Resposta estimulada. ANÁLISE: Anuário sobre gestão ambiental 2007)

c) Desconhecimento por parte do setor produtivo da possibilidade de benefício: poucas são as empresas que possuem a certificação ISO 14001 ou programa similar que conhecem a possibilidade de benefício estabelecido no parágrafo 3º do artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97. Nesse sentido, o Mapa Estratégico da Indústria 2007/2015 elaborado pela CNI definiu – na área ambiental – cinco temas considerados como estratégicos pelo setor produtivo: 1) regulação ambiental; 2) matriz energética eficiente; 3) gestão estratégica e planejamento ambiental; 4) certificação ambiental; 5)

produção mais limpa. Não foi identificada, entretanto, nenhuma menção direta sobre a importância e a necessidade de regulamentação do parágrafo 3º do artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97.

Ora, parece-nos que se está desperdiçando uma boa oportunidade capaz de trazer vantagens para todos os envolvidos. Sobretudo para o Poder Público, que deveria premiar tais iniciativas, a fim de estimular a proteção ambiental, notadamente em sua modalidade preventiva, já que menos onerosa e mais efetiva do que a reparação após a degradação. Ou nos dizeres de Sampaio (2003, p.64) “*impõe-se a precaução como um meio de gerenciamento de riscos.*”

E ainda, para melhor ilustrar a questão, coloca Wold (2003, p.25)

“O princípio do poluidor pagador induz os Estados a promover uma melhor alocação dos custos de prevenção e controle, razão pela qual sua aplicação é considerada como parte integrante da orientação geral do Direito Ambiental de se evitar episódios de degradação do meio ambiente.”

Dessa forma, percebe-se claramente que a proteção ambiental ideal passa primordialmente por um sistema de administração e prevenção de danos ambientais, uma vez que mais viável e menos custoso do que a tentativa de reparação após o dano ocorrido. Mesmo porque se deve levar em consideração que se impossível a reparação ao *status quo ante*, surgirá o dever de indenização, que não necessariamente contribui para uma melhor qualidade de vida dos cidadãos.

Além disso, as empresas também poderiam considerar uma boa alternativa para redução dos custos dos empreendimentos, uma vez que ao contar com permanente programa de gerenciamento de impactos ambientais, não será surpreendida por altos valores de indenização de passivos ambientais, afora a excelente estratégia de marketing que significa.

4 PERSPECTIVAS PARA UMA NOVA FASE NA INTEGRAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL: A CO-REGULAÇÃO COMO NOVO PARADIGMA NA RELAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS DE GESTÃO AMBIENTAL

Apresentamos no item acima algumas considerações sobre algumas prováveis hipóteses da absoluta ineficácia do parágrafo 3º do artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97. O presente artigo, entretanto, estabeleceu como um dos seus objetivos

específicos apresentar medidas concretas de forma a efetivar a aplicação dos benefícios no processo de licenciamento para as empresas certificadas.

Entendemos que a discussão sobre a aplicação e regulamentação do parágrafo 3º do artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97 não pode se dar em um plano superficial e reducionista da importância do licenciamento como instrumento de gestão ambiental pública.

Em nossa opinião, a primeira discussão a ser formulada entre os atores sociais é a mudança de paradigma na relação e integração entre os instrumentos públicos e privados de gestão ambiental, ou seja, passar de um paradigma supervalorização do “comando e controle” ou da “auto-regulação” para o paradigma da “co-regulação”. Expliquemos de forma mais detalhada.

O paradigma do “comando e controle” é caracterizado pela clássica relação de hierarquização e subordinação do particular em relação ao Estado. O órgão ambiental define políticas ambientais (zoneamento, parâmetros de lançamento, utilização dos recursos naturais, etc) e investe em uma forte fiscalização e altíssimas penalidades em caso de descumprimento. A política do “comando e controle” ainda pode ser considerada de grande importância na preservação ambiental, visto que um Estado que abre mão de fiscalizar as atividades potencialmente lesivas ao meio ambiente somente será possível em uma sociedade utópica. Entretanto, a política do “comando e controle” não pode ser a única existente em um Estado, por razões óbvias, dentre as quais: a falta de recursos, a ausência de pessoal suficiente para realização da fiscalização, falta de aparelhamento de apoio, etc.

Além disso, numa perspectiva discursiva, a simples imposição de uma norma que, muitas vezes, não considera a realidade que está regulando nem os seus destinatários não irá encontrar adesão voluntária, o que ocasionará o seu descumprimento e a necessidade de enrijecimento do poder de polícia estatal.

O paradigma “auto-regulação” ganhou grande importância a partir da década de 70 com a implantação do selo *Blau Engel* na Alemanha. Alguns autores e gestores entendem que a auto-regulação é uma possibilidade viável para solucionar a inoperância do Estado em executar as políticas de preservação ambiental.

“A Carta Empresarial considera que as organizações versáteis, dinâmicas, ágeis e lucrativas devem ser a força impulsora do desenvolvimento econômico sustentável, assim como a fonte da capacidade de gestão e dos

recursos técnicos e financeiros indispensáveis à resolução dos desafios ambientais. As economias de mercado, caracterizadas pelas iniciativas empresariais, são essenciais à obtenção desses resultados”.(ANDRADE et al, 2004).

Não obstante a importância dos instrumentos privados de gestão ambiental, a referida corrente de pensamento, ao supervalorizar as forças do mercado na proteção ambiental, não considera que as mesmas forças do mercado podem enfraquecer o próprio sistema de gestão ambiental. Como exemplo, podemos citar a qualidade duvidosa de alguns órgãos certificadores; o enfraquecimento da independência da auditoria externa a partir da pressão comercial existente na relação cliente (auditado) – prestador de serviço (auditor); o baixo nível técnico de alguns auditores, etc.

A “co-regulação”, por sua vez, é um paradigma que possui uma maior possibilidade de êxito na relação e integração entre os instrumentos públicos e privados de gestão. Na co-regulação existe sempre uma relação formada em um tripé: empreendedor, Poder Público e sociedade civil. Trata-se assim sempre de um processo dialógico entre os diversos atores sociais que possuem interesse no processo de licenciamento.

Abandona-se a idéia de uma relação hierarquizada (comando e controle) ou de uma total independência na definição da política ambiental interna (auto-regulação) e progride-se para um modelo de relação institucional baseada na transparência, cooperação e divisão de tarefas entre o setor público e privado.

A concretização da concepção da co-regulação, conforme descrita acima, depende de um novo modelo paradigmático de Administração Pública, na qual o conceito de interesse público (ex: proteção ambiental) não é dado de forma apriorística por um ente estatal hierarquicamente superior. Pelo contrário. O conceito de interesse público é construído – uma vez institucionalizado procedimentos e condições de comunicação - a partir do choque de interesses privados divergentes.

Assim, fundamentada na teoria discursiva habermasiana, o novo paradigma de Administração Pública deverá garantir – por meio da institucionalização do espaço público - um *locus* democraticamente livre de coação (física ou psicológica), na qual todos os interessados poderão apresentar seus argumentos racionais aos demais co-participantes do discurso. Trata-se, pois, da Administração Pública Dialógica.

Neste sentido, percebe-se a necessidade de uma nova postura comportamental da empresa e seu sistema de gestão ambiental, na medida em que informações e dados anteriormente fornecidos somente na auditoria externa (tais como passivo ambiental, lançamento fora dos padrões legais, etc) estarão abertos aos atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental. Por outro lado, o órgão ambiental deve possuir uma postura menos agressiva em caso de constatação de irregularidades legais. E, também a sociedade deve estar a par do papel fiscalizatório que lhe cabe. Trata-se, pois, de um processo longo e contínuo em busca de amadurecimento interinstitucional.

Em termos práticos, a co-regulação compreende uma atuação conjunta entre Poder Público, empreendedor e sociedade. Assim, a título de exemplo, podemos citar os objetivos e metas que são estabelecidos em um sistema de gestão ambiental. Na concepção clássica, os objetivos e metas são definidos unicamente pela organização sem quaisquer interferências de partes externas. Entretanto, no âmbito da co-regulação, os objetivos e metas são discutidos e definidos a partir de um consenso comunicativamente atingido entre todos os envolvidos e possíveis afetados (HABERMAS, 1995).

Nesse novo paradigma, a atuação de todos os atores sociais se faz necessária devido, sobretudo, ao caráter global imposto pela questão ambiental. Noutras palavras, deve-se disponibilizar informações a respeito das atividades desenvolvidas e dos riscos possíveis, a fim de que todos os afetados, seja o próprio empreendedor, o Poder Público ou a sociedade, possam discutir o tema e deliberar pela melhor solução, já que a qualidade do meio ambiente afeta a todos, independentemente da sua situação econômico ou social, ou mesmo sua localização.

Além disso, a solução construída a partir dos argumentos apresentados por todos os grupos envolvidos apresenta um maior grau de legitimidade; logo, tende a ser mais facilmente cumprida (de forma voluntária). Dessa forma, fica claro que a proteção ambiental alcançada é eficaz.

Conforme coloca Habermas (1995, p.117), *“a teoria do discurso sustenta que o êxito da política deliberativa depende ..., mas da institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação correspondentes.”*

Outra vantagem trazida por esse modelo é a participação da sociedade, que se torna responsável pelos rumos de seu destino, afastando-se da postura passiva de crítica e receptora das realizações do Poder Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de pouco conhecida e divulgada, o Brasil possui um marco regulatório que possibilita uma integração entre os instrumentos privados de gestão ambiental (ISO 14001) e os instrumentos públicos de gestão ambiental (licenciamento ambiental).

Entretanto, a efetividade da regra jurídica discutida no presente trabalho depende, primeiramente, da edição de uma norma que estabeleça claramente os critérios para a concessão de benefícios da agilidade e simplificação do processo de licenciamento ambiental.

A mudança comportamental entre os atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental também é um ponto a ser discutido e aperfeiçoado, uma vez que atualmente a desconfiança mútua impera entre iniciativa privada, sociedade civil e órgão ambiental.

Por fim, se faz necessário a alteração para um novo paradigma na relação institucional: a co-regulação. Conforme foi demonstrado no decorrer do trabalho, a co-regulação é baseada em uma relação institucional fundamentada na transparência, cooperação e divisão de tarefas entre o setor público, sociedade civil organizada e agente privado.

A integração entre os instrumentos privados e instrumentos públicos de gestão ambiental – baseada no paradigma da co-regulação – poderá trazer diversos benefícios, para todos os envolvidos. Para a empresa certificada, por exemplo, maior agilidade na avaliação de documentos no processo de licenciamento ambiental ou mesmo a renovação automática da licença de operação. Para o Poder Público, maior agilidade e eficácia na prestação de um serviço (análise e expedição de licenças), que tem sido alvo de inúmeras críticas no momento, sobretudo quando se fala no licenciamento de grandes hidrelétricas, vitais para o sistema energético. E, para a sociedade, que ao se envolver na questão e exercer seu crivo fiscalizatório, ganha um meio ambiente protegido e saudável, indispensável para sua boa qualidade de vida e para o desenvolvimento das futuras gerações.

Em verdade, ao entenderem que público e privado são os lados de uma mesma moeda, que tem seus destinados entrelaçados, e que essencial a sua cooperação, seria possível então deixar um legado de responsabilidade e solidariedade ambiental, vital para todas as formas de vida, sobretudo a humana.

REFERÊNCIAS

ANÁLISE: Anuário sobre gestão ambiental 2007. São Paulo: Ed. Silvana Quaglio.

ANDRADE. R.O.B; TACHIZAWA. T. CARVALHO. A.B. **Gestão Ambiental:** enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável. São Paulo: Markon Books. p. 33

ANTUNES. P. B.: **Direito Ambiental.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris. p. 37.

BARRICHELLO. S.U; SOLA. J.V; ARAUJO. L.E.B. **Regulação Ambiental:** análise econômica dos instrumentos de proteção ambiental. 11º Congresso de Direito Ambiental. São Paulo. 2007

CAMPOS, L.B.; CORRÊA, G.A. **Comércio e Meio Ambiente:** atuação diplomática brasileira em relação ao selo verde. Brasília: Instituto Rio Branco. p. 7

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Cadernos da Escola do Legislativo.** Belo Horizonte, 3(3), jan./jul. 2005, 105-122.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente:** doutrina, jurisprudência, glossário. 5ª ed. São Paulo: RT, 2007.

MOREIRA, M.S. **Estratégia e Implantação do Sistema de Gestão Ambiental:** modelo ISO 14001. Nova Lima: INDG. p. 42.

Revista Meio Ambiente Industrial ed. 61 – maio/junho de 2006. p. 28.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de Direito Ambiental**. Belo Horizonte, Del Rey: 2003. 284 p.

VALLE. C. E. **Qualidade Ambiental: ISO 14001**. São Paulo: SENAC.