

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM SAÚDE
AMBIENTAL E SAÚDE DO TRABALHADOR**

MARIANA OLIVEIRA BARBOSA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CONSTRUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE
LOCAL: UBERABA/MG**

**Uberlândia
2020**

MARIANA OLIVEIRA BARBOSA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CONSTRUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

LOCAL: UBERABA/MG

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador, do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como parte das exigências do Título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Saúde Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Winston Kleiber de Almeida Bacelar

**Uberlândia
2020**

**Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).**

B238	Barbosa, Mariana Oliveira, 1988-
2020	LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A CONSTRUÇÃO DA SUSTENTABILIDADE LOCAL: UBERABA/MG [recurso eletrônico] / Mariana Oliveira Barbosa. - 2020.
<p>Orientador: Winston Kleiber de Almeida Bacelar. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador.</p>	
<p>Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.di.2021.650 Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p>	
<p>1. Geografia médica. I. Bacelar, Winston Kleiber de Almeida, 1966-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador. III. Título.</p>	

CDU: 910.1:61

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:

Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091



UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
 Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador
 Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 3E, Sala 128 - Bairro Santa Monica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902
 Telefone: 34-3239-4591 - www.ppgat.ig.ufu.br



ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador				
Defesa de:	Dissertação de Mestrado Profissional PPGAT				
Data:	22/12/2020	Hora de início:	14:00	Hora de encerramento:	17:30
Matrícula do Discente:	11712GST021				
Nome do Discente:	Mariana Oliveira Barbosa				
Título do Trabalho:	Licenciamento Ambiental E A Construção Da Sustentabilidade Local: Uberaba/Mg				
Área de concentração:	Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador				
Linha de pesquisa:	Saúde Ambiental				
Projeto de Pesquisa de vinculação:					

Reuniu-se virtualmente através da plataforma Google Meeting, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em 22 de dezembro de 2020, assim composta: Professores Doutores: Beatriz Ribeiro Soares (IGUFU), Anne Caroline Malvestio (UFU) e Maria Rita Raimundo e Almeida (UNIFEI/MG) - (membro externo) e o professor Dr. Winston Kleiber de Almeida Bacelar do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia (IGUFU), orientador da candidata.

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr. Winston Kleiber de Almeida Bacelar (orientador) do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia (IGUFU), apresentou a Comissão Examinadora e a candidata, agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(as) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovada.

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Maria Rita Raimundo e Almeida, Usuário Externo**, em 28/09/2021, às 12:10, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Anne Caroline Malvestio, Professor(a) do Magistério Superior**, em 28/09/2021, às 12:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Winston Kleiber de Almeida Bacelar, Presidente**, em 28/09/2021, às 12:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3065369** e o código CRC **E9BE36B3**.

Dedico este trabalho a meus pais, irmãos e sobrinho, grandes amores da minha vida, que este trabalho possa contribuir para ações que construam um mundo mais próspero para vocês, para nossos semelhantes e para o planeta.

AGRADECIMENTOS

Foi por meio da UFU que tive a oportunidade de me graduar em engenharia química e agora receber o título de mestre. É uma honra ter feito parte desta instituição, me despeço de mais esta etapa com muita gratidão. Agradeço a CAPES e ao Instituto de Geografia, pelo programa de Pós-Graduação em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador, pela oportunidade de realizar o mestrado gratuito em uma universidade pública de excelência. Agradeço também a Universidade de Kaiserslautern, na Alemanha, pela oportunidade de bolsa de estudo para realizar um intercâmbio acadêmico sobre sustentabilidade durante esse mestrado. A oportunidade aprimorou meus conhecimentos e ampliou minha visão de mundo. As impressões de outras realidades, das diversidades culturais e as implicações ideológicas e econômicas que permeiam o debate da sustentabilidade me inspiraram mais ainda na busca de uma carreira nessa área.

À minha família agradeço pelo apoio incondicional e pela estrutura que me ofereceram para que eu pudesse me dedicar com tranquilidade aos estudos. Minha mãe e meu pai, Evani e Wagner, amor que não se compara a nada mais que já vivi até hoje, a preocupação deles com minhas realizações, a dedicação e investimento pra que eu me sentisse feliz e buscassem meus sonhos, tudo foi fundamental nessa minha caminhada. Obrigada por tudo que já me proporcionaram nessa vida, eu sei como vocês se realizam também através das minhas conquistas. Aos meus irmãos, Mateus e Marina, amores do meu coração, mesmo em meio ao silêncio típico da personalidade de vocês eu sinto o amor de vocês e a torcida para que eu seja feliz e me realize, obrigada pela paciência comigo e por sempre fazerem o que está ao alcance de vocês para contribuir com a minha jornada. Ao meu sobrinho querido, Joaquim, você chegou e transformou esse último ano de mestrado, deixando-o mais leve e feliz, sua chegada renovou minhas energias! As minhas tias queridas, em especial a tia Virginia, gratidão pelas orações e vibrações positivas para que eu conquistasse esse título!

Às minhas queridas amigas que o mestrado me proporcionou, Elisa, Luane e Tânia, nosso quarteto holístico de estudo, obrigada pela equipe que formamos e pelos momentos em que amadurecemos academicamente juntas, pelos *happy hours*, pelos desabafo da labuta do mestrado. Que alegria ter conhecido vocês!

Agradeço ao meu orientador, Winston, meu professor desde o ensino médio, minha gratidão eterna a você por sempre compartilhar seus conhecimentos e sabedoria comigo de

forma tão generosa e paciente. As valiosas conversas que tivemos ao longo desse tempo me amadureceram muito intelectualmente e somam doses largas de conhecimento que levo pra minha vida, gratidão!

Por último, não menos importante, mas fundamental também para que essa dissertação se realizasse, meu agradecimento a todos os respondentes das entrevistas e do questionário aplicado na pesquisa, em especial a equipe da Semam pelas informações prestadas e aos professores que participaram das bancas de qualificação e defesa, vocês enriqueceram imensamente o trabalho. A todas as pessoas que passaram pelo meu caminho em algum momento, de perto ou de longe, minha gratidão sincera por fazerem parte dessa fase tão especial de minha vida!

RESUMO

O presente trabalho busca analisar e compreender o papel do licenciamento ambiental no processo de construção de sustentabilidade local a partir da perspectiva dos atores envolvidos no processo e da evolução da política ambiental no Brasil junto a uma agenda internacional de sustentabilidade. O licenciamento ambiental é operado no país como um mecanismo de desenvolvimento sustentável e recebe influência de acordos internacionais para formulação da política de gestão ambiental que regulamenta, normatiza e delibera quanto a competência de cada órgão nos entes federados do Brasil (União, estados, municípios e Distrito Federal). Este trabalho teve como universo de estudo o município de Uberaba-MG o qual está inserido nessa nova política ambiental que descentraliza as ações e dá atenção a diversidade política, geográfica e cultural de cada região, desde 2012. Para tal, como metodologia, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o assunto e aprofundamento temático sobre a evolução da legislação ambiental do Brasil desde 1981 através do conceito de governança, territorialidade, burocracia, qualidade de vida e a justiça social na produção de territórios sustentáveis, bem como sobre as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável, foram caminhos utilizados para essa análise. Também foram realizados questionários e entrevistas com atores envolvidos no processo de licenciamento ambiental no município de Uberaba-MG. Os resultados desse trabalho sugerem que há uma diferença de perspectiva entre os atores envolvidos no processo quanto a eficiência do licenciamento ambiental, bem com apontam que a compatibilização dos processos do licenciamento ambiental com as questões sociais, ambientais e econômicas dos empreendimentos e atividades analisados, vão além de questões técnicas, das normas, dos estudos solicitados, mas alcançam também a sensibilidade dos gestores e a vontade política com relação a governança que o instrumento tem influência diretamente na dinâmica dos procedimentos que envolvem a emissão das Licenças Ambientais e, consequentemente, o resultado dessa governança na construção da sustentabilidade local, visto que a eficiência do instrumento se dá junto ao cumprimentos de suas obrigações em sintonia com os princípios constitucionais relacionados ao conceito de sustentabilidade.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Políticas públicas. Municipalização. Sustentabilidade.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze and understand the role of environmental permitting in the process of building local sustainability from the perspective of the actors involved in the process and the evolution of environmental policy in Brazil along with an international sustainability agenda. Environmental permitting is operated in the country as a sustainable development mechanism and is influenced by international agreements for the formulation of the environmental management policy that regulates, regulates and decides on the competence of each body in the federated entities of Brazil (Union, states, municipalities and Federal District). This work had as study universe the city of Uberaba-MG which is inserted in this new environmental policy that decentralizes the actions and gives attention to the political, geographic and cultural diversity of each region, since 2012. For this, as a methodology, it was carried out a bibliographic review on the subject and thematic deepening on the evolution of environmental legislation in Brazil since 1981 through the concept of governance, territoriality, bureaucracy, quality of life and social justice in the production of sustainable territories, as well as on the notions of sustainability and sustainable development, were paths used for this analysis. Questionnaires and interviews were also carried out with actors involved in the environmental permitting process in the city of Uberaba-MG. The results of this work suggest that there is a difference in perspective between the actors involved in the process regarding the efficiency of environmental permitting, as well as pointing out that the compatibility of environmental licensing processes with the social, environmental and economic issues of the analyzed enterprises and activities, will in addition to technical issues, standards, requested studies, but they also reach the sensitivity of managers and the political will regarding governance that the instrument has a direct influence on the dynamics of procedures involving the issuance of environmental permitting and, consequently, the result of this governance in the construction of local sustainability, since the efficiency of the instrument occurs with the fulfillment of its obligations in line with the constitutional principles related to the concept of sustainability.

Keywords: Environmental permitting. Public policy. Municipalization. Sustainability.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1: Instrumentos de Políticas Públicas e Gestão Ambiental em 2019	17
Figura 2: Indicador Ambiental, 2013	33
Figura 3: Objetivos do Milênio, 2000 ONU	55
Figura 4: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável pela ONU	59
Figura 5: Itens de discussão sobre acesso à informação	101
Figura 6: Estrutura Sisnama	120
Figura 7: Estrutura da Semad, 2019	121
Figura 8: Territorialização das SUPRAM's - Minas Gerais, 2019	122
Figura 9: Comparativos ilustrativos entre as Deliberações Normativas n. 74/04 e 217/17	129
Figura 10: Tabela ilustrativa para encontrar a classe dos empreendimentos pelas Deliberações Normativas n. 74/04	130
Figura 11: Tabela ilustrativa para encontrar a classe dos empreendimentos pelas Deliberações Normativas n. 217/07	130
Figura 12: Tabela ilustrativa para encontrar a modalidade de licenciamento do empreendimento pelas Deliberações Normativas n. 217/17	131
Figura 13: Modalidades do Licenciamento Ambiental descritas na DN Copam nº 217/2017	133
Figura 14: Grupo G - atuação no processo de licenciamento ambiental em Uberaba/MG	149
Figura 15: Grupo E - tempo total de trabalho com licenciamento ambiental em Uberaba/MG	149
Figura 16: Grupo G - tempo total de trabalho com licenciamento ambiental em Uberaba/MG	150
Figura 17: Grupo G - natureza jurídica da atuação no licenciamento ambiental em Uberaba/MG	150
Figura 18: Perfil dos servidores lotados na SEMAM em dezembro de 2019	157
Figura 19: Resultados comparativos entre os grupos - recebimento de treinamento e/ou capacitação	159

Figura 20: Resultados Grupo E – recebimento de treinamento e/ou capacitação	162
Figura 21: Grupo G - eficiência de treinamento e/ou capacitação	170
Figura 22: Resultado Grupo E - qualificado e habilitado para desempenhar funções no LA	163
Figura 23: Resultado Grupo G - qualificado e habilitado para desempenhar funções no LA	164
Figura 24: Estatística de emissão de Licenças Ambientais pela SEMAM anterior a alteração na legislação em 2017	167
Figura 25: Estatística de emissão de Licenças Ambientais pela SEMAM posterior a alteração na legislação em 2017	168
Figura 26: Grupo G - contribuição do LA para mitigar impactos sociais negativos	177
Figura 27: Grupo G – comparação quanto à melhoria da qualidade ambiental local	187
Figura 28: Grupo G –celeridade do processo de LA	187
Figura 29: Grupo G – comparação quanto à autonomia da governança territorial	188
Figura 30: Grupo G – LA e o desenvolvimento sustentável	191
Figura 31: Grupo G - participação de todos os grupos no processo de LA Municipal em Uberaba/MG	199
Figura 32: Grupo G – influência dos grupos de interesses no LA municipal em Uberaba/MG	200

Quadros

Quadro 1: Respostas aos formulários	171
Quadro 2: Respostas aos formulários	172
Quadro 3: Respostas aos formulários	174
Quadro 4: Respostas aos formulários	176
Quadro 5: Respostas aos formulários	177
Quadro 6: Respostas aos formulários	179
Quadro 7: Respostas aos formulários	185
Quadro 8: Respostas aos formulários	186
Quadro 9: Respostas aos formulários	190

Quadro 10: Respostas aos formulários	198
Quadro 11: Respostas aos formulários	201

Tabelas

Tabela 1: Enquadramento das atividades de acordo com as Deliberações Normativas nº 74/04 e 217/17	128
Tabela 2: Critérios Locacionais de Enquadramento da DN nº 217/17	131
Tabela 3: Modalidade de licenciamento ambiental de acordo com a DN Copam nº 217/2017	132
Tabela 4: Grandes temas abordados nas entrevistas com o Grupo G e o Grupo E	151

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
2. OBJETIVO	22
2.1 Objetivos específicos	22
3. METODOLOGIA	23
3.1 Estratégia e estrutura da pesquisa	24
CAPÍTULO I: QUALIDADE AMBIENTAL E GOVERNANÇA TERRITORIAL	28
1.1 Breve processo histórico sobre a relação do homem com a natureza	30
1.2 Território e vulnerabilidade	35
1.3 Produção de cultura	37
1.4 Sustentabilidade, um conceito em evolução	43
1.5 Sustentabilidade em diferentes contextos	46
1.6 A agenda de sustentabilidade	51
1.7 A governança da agenda de sustentabilidade no Brasil	60
1.8 Políticas públicas e sustentabilidade territorial nas cidades: a relação público/privada	67
1.9 Do direito ao meio ambiente equilibrado: hermenêutica jurídica	68
1.10 As cidades e os assentamentos humanos	71
1.11 A importância do licenciamento ambiental na agenda de sustentabilidade	78
1.12 Burocracia na governança	85
CAPÍTULO II: LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA DE SUSTENTABILIDADE	90
2.1 Licenciamento Ambiental: controvérsias	91
2.2 Aspectos Constitucionais do Licenciamento Ambiental	93
2.3 O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	93
2.4 Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais	98
2.5 Acesso à informação e participação social	100
2.6 A preservação, a prevenção e a precaução	103
2.7 Função social da propriedade, responsabilização, reparação, usuário pagador e poluidor pagador	105

2.8 Princípio do desenvolvimento sustentável	106
2.9 Desafios do Licenciamento Ambiental e as propostas de mudança na legislação do Licenciamento	110
2.10 Definições sobre impacto ambiental local e a exigência de estudos	114
2.11 A estrutura e governança na agenda do licenciamento ambiental em Minas Gerais	119
2.12 A descentralização, o federalismo, a subsidiariedade e a competência do órgão licenciador	123
2.13 Evolução da legislação do licenciamento ambiental em Minas Gerais	125
2.14 A municipalização do Licenciamento Ambiental em Minas Gerais	135
2.15 O caso de Uberaba/MG	140
CAPÍTULO III: ESTUDO DE CASO: A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM UBERABA/MG	145
3.1 Os indicadores de sustentabilidade	145
3.2 Perfil dos entrevistados	148
3.3 Análise das entrevistas	152
3.3.1 Estrutura da SEMAM	152
3.3.2 Trabalho com licenciamento ambiental	159
3.3.3 Análise dos pedidos de emissão de Licença Ambiental	165
3.3.4 A municipalização do licenciamento ambiental	181
3.3.5 Potencial e déficit democrático do licenciamento ambiental	195
3.3.6 Desafios, problemas e pontos fortes da municipalização do LA em Uberaba/MG	205
3.3.6.1 Desafios enfrentados pelo Grupo E no licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG	205
3.3.6.2 Principais problemas do licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG pela perspectiva do Grupo G	209
3.3.6.3 Pontos fortes do licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG pela perspectiva do Grupo G	210
3.3.6.4 Recomendações para outras prefeituras quanto a municipalização do licenciamento ambiental	212
3.3.7 Fundo Municipal de Meio Ambiente	213

CONSIDERAÇÕES FINAIS	215
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	221
ANEXO I	230
ANEXO II	234
ANEXO III	236
ANEXO IV	237
ANEXO V	240
ANEXO VI	243

INTRODUÇÃO

Nossa opção de análise se deu no âmbito das políticas públicas ambientais, através de uma abordagem da governança territorial com um retrospecto dos períodos de guerra, ascensão do capitalismo e sua consequente produção de vulnerabilidade social e impactos ambientais das mudanças da sociedade, mudança de paradigmas sociais, formas de interação da sociedade e de manifestação cidadã. Diante disso, e da urgência de tais consequências, emerge então a necessidade de direcionar a sociedade para uma gestão com mais responsabilidade socioambiental pelos tomadores de decisão (gestores públicos), pelos “investidores” (setor privado/produtivo) e pela sociedade civil.

No entanto, a mesma sociedade ocidental que produz o capitalismo e suas contradições cria, a partir de lutas sociais, um sistema legal/jurídico que regula e normatiza (mesmo que minimamente) a relação entre a sociedade (capitalista) e a natureza. Assim, as sociedades envolvidas na transição desses paradigmas sociais, na tentativa de garantir o desenvolvimento em consonância aos princípios morais, éticos e sociais de cada época criam um arcabouço legal que surge inserindo o meio ambiente como valor. Alguns países produzem um sistema legal/jurídico mais avançado que outros quanto a esta relação entre a sociedade e a natureza, dependendo da solidez de suas instituições e dos valores democráticos que as moldam.

Assim, e a partir disso, cremos que as concepções sociais se modificam ao longo do tempo e os chamados paradigmas também se alteram, sendo imprescindível a compreensão sobre a rápida transição que a sociedade vem sofrendo de geração para geração. Essas transições vêm acompanhadas de consequências na economia e no tecido social, com profundas modificações culturais e sanitárias que necessitam de uma maior e mais acurada reflexão dos profissionais da área sobre a temática, postas nesse mundo cada vez mais globalizado e que se apresenta cada vez mais com claras e evidentes dicotomias e cisões sociais e sanitárias.

Tais cisões geram conflitos os quais são percebidos por alguns autores como riscos que influenciam no modo de viver das presentes gerações. Para Beck (2006), citado por Ribeiro (2010, p. 2), “a sociedade contemporânea cria riscos e parece se acostumar a elas”, continua Ribeiro (2010, p. 2) que esse comportamento social leva a uma necessária revisão do padrão de consumo e da forma com que a sociedade de risco se apropria dos recursos

naturais. Esta forma urbana de existir do homem contemporâneo tem um potencial desequilibrador para a natureza e entra em conflito com a mesma a partir do momento em que a cidade, como expoente máximo da sociedade, produz como resultado impactos ambientais que interferem na saúde e na qualidade de vida do homem, bem como induz profundas alterações no desenho urbano da própria cidade (COSTA, 2014). Dessa maneira, os assuntos de saúde ambiental e qualidade de vida da população passam a ter espaço importante na discussão que envolve a evolução da política ambiental, pois são essenciais ao entendimento do relacionamento entre o homem e a natureza e entre o avanço técnico-científico e o uso dos recursos naturais.

Esse vertiginoso processo de transição no modo de viver que a sociedade vem transitando nos últimos séculos, as diferenças comportamentais de cada geração, a ânsia pelo acúmulo de riquezas exposta por grandes pensadores, a indústria cultural “ditando” condutas sociais e alterando padrões comportamentais, e a exploração desenfreada dos recursos naturais, a humanidade se viu em um quadro sombrio de desastres ambientais e altos índices de degradação ambiental que, somado ao crescimento demográfico e aos problemas sociais provocaram interesse de parte da população em movimentos ambientalistas que apelaram para uma nova consciência.

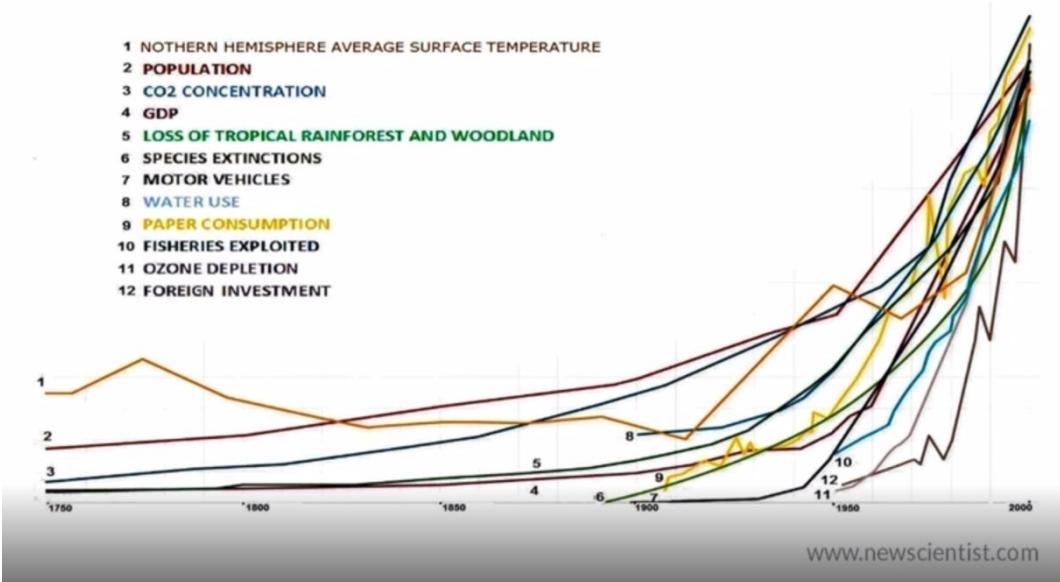
De todos os movimentos históricos que direcionaram a sociedade para mudanças de valores e direitos sociais, individuais e coletivos, foi somente ao final do século XX que surgiram os direitos difusos, ou seja, movimentos coletivos e ambientalistas que trouxeram o meio ambiente como valor, integrando sociedade, economia e ambiente, estabelecendo limites ecológicos para o crescimento (IBANHES, 2010). O desafio de incorporar o meio ambiente como valor no modo de produção global, enfocando os recursos naturais não apenas como fonte para desenvolvimento tecnológico-científico, mas também como sustentação da vida e desenvolvimento social baseado nos valores coletivos e comunitários, acontece quando as estratégias e políticas públicas dos Estados-nação direcionam os rumos que a sociedade deve seguir em busca do seu desenvolvimento (MONTAÑO, 2019)¹.

Essa nova maneira de enxergar possibilidades para produzir, consumir e de se relacionar com o meio natural aqui analisadas vem ganhando cada dia mais importância, em

¹ Informação verbal: MONTAÑO, Marcelo. *Instrumentos de Política e Sistemas de Gestão Ambiental*. Capítulo: fundamentos, meio ambiente como um valor. Curso lecionado pela plataforma eletrônica Veduca da Universidade Federal de São Paulo. Disponível em: <<https://play.veduca.org/>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

grande medida, a partir do aumento da população urbana e do consumo *per capita*, bem como as profundas alterações derivadas do avanço das técnicas e das conquistas sociais e científicas dos últimos séculos levam a exploração cada vez mais acentuada dos finitos recursos naturais, modificam as interações sociais e constroem um novo paradigma civilizatório (MARDER et al, 2018). A Figura 1 abaixo ilustra como se relaciona os aspectos do meio ambiente e do desenvolvimento da sociedade, demonstrando que o modelo de desenvolvimento vivenciado é baseado em um crescimento exponencial nas taxas de utilização dos recursos naturais, degradação ambiental e crescimento populacional.

Figura 1: Instrumentos de Políticas Públicas e Gestão Ambiental em 2019.
Meio ambiente e desenvolvimento



Fonte: MONTAÑO, M. 2019 (Curso on-line: Instrumentos de Políticas Públicas e Gestão Ambiental - Veduca/USP. Disponível em: <veduca.com.br>. Acesso em: 20 out. 2020

Nesse desenvolvimento/crescimento das sociedades, para Sachs (2002, p. 29), "de certo modo, todas as principais civilizações do passado foram civilizações baseadas na biomassa, uma vez que dependiam quase que exclusivamente de produtos [...]" No entanto, essa exploração pelo homem dos recursos da natureza para seu desenvolvimento gera riscos que, para Ribeiro (2010), em uma revisão dos trabalhos de Beck (1986) e Giddens (1991) sobre os debates que envolve a sociedade de risco e o destaque da modernização ecológica, afirma que "a ciência e a técnica são como fontes de soluções, mas também de riscos" e exemplifica com as ameaças dos sistemas de produção de energia, especial a nuclear, a produção de alimentos e de mercadorias utilizando alimentos transgênicos e químicos, entre

outros. Neste mesmo tema, sobre a ciência, a técnica e a sociedade de risco, a obra *A tragédia dos Comuns* de Hardin (1968, tradução nossa)² aponta o problema das soluções técnica que exigem pouco ou nada na forma de mudanças nos valores humanos ou ideias de moralidade.

Ainda sobre o debate que envolve a sociedade de risco, para Montaño (2019)³, há uma supremacia do poder econômico que tem pautado as decisões da sociedade nesse âmbito. As empresas, afetadas pelos estímulos que os movimentos sociais e o Estado apresentam, inserindo o meio ambiente como valor no modelo de produção, ainda reagem de maneira reativa, e não proativa. Assim, há uma associação de valor em que essas mudanças na forma de produzir são vistas como custo e consideram apenas a perspectiva do presente, sem pesar o futuro das sociedades, sem pensar a nova governança como um valor de investimento, como uma nova maneira de prosperar das pessoas e do planeta.

Nesse contexto, os debates que polarizam essa questão entre os limites do crescimento econômico e da resiliência do meio ambiente ecológico e social, desde a segunda metade do século XX, levaram a encontros sociais que foram marcando momentos importantes para a discussões que trouxeram até o conceito de sustentabilidade, ou do desenvolvimento sustentável. Em 1968, o Clube de Roma foi um grupo que iniciou um movimento pró ambientalista baseado no crescimento zero em que de fato começaram a discutir uma agenda para estabelecer limites para o desenvolvimento econômico, já em 1972, ocorreu a Conferência de Estocolmo, reconhecida como um marco para a humanidade por ter sido a primeira grande reunião entre chefes de alguns Estados-nação para discutir sobre o futuro do meio ambiente. Até que em 1992, na reunião da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento do Meio Ambiente (CNUMAD), conhecida como Rio-92, estabeleceu-se oficialmente conceito

² “A solução técnica pode ser definida como aquela que requer uma mudança apenas nas técnicas das ciências naturais, exigindo pouco ou nada na forma de mudanças nos valores humanos ou ideias de moralidade. [...] Em nossos dias (embora não nos primeiros tempos) de soluções técnicas são sempre bem vindos. [...] A categoria dos "problemas técnicos sem solução" tem integrantes. Minha tese é que o "problema da população", como convencionalmente concebido, é um membro desta classe. Como ela é convencionalmente concebida requer algum comentário. É justo dizer que a maioria das pessoas que se angustiam sobre o problema da população está tentando encontrar uma maneira de evitar os males da superpopulação, sem renunciar a quaisquer privilégios que agora desfrutam. Eles pensam que a agricultura dos mares ou o desenvolvimento de novas variedades de trigo vai resolver o problema tecnologicamente. [...] O problema populacional não pode ser resolvido de forma técnica [...] Uma razoável defesa pode ser invocada para a visão de que o mundo é infinito; ou que não sabemos que não é. [...] em termos de problemas práticos que temos que enfrentar nas próximas gerações poucos com a tecnologia previsível [...] assumir que o mundo disponível para a população humana terrestre é finito. [...]”

³ Informação verbal de: Montaño, Marcelo. *Instrumentos de Política e Sistemas de Gestão Ambiental*, sessão: fundamentos, meio ambiente como um valor. Curso lecionado pela plataforma eletrônica Veduca da Universidade Federal de São Paulo. Disponível em: <<https://play.veduca.org/>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

do desenvolvimento sustentável e, então, a partir dela, vários outros encontros foram redesenhando essa agenda e criando propostas que reformulam o modo de crescer e prosperar das sociedades.

Neste paradigma sugerido pela sustentabilidade o ser humano é um ser participante de uma cadeia que compreende a vida e a esgotabilidade dos recursos naturais e da biodiversidade. Para compreender este conceito é preciso entender que o saber, abordado sob uma visão holística, é um pensar no planeta sob perspectiva global e sistêmica entre todas as coisas que nos cercam. Para tanto, é necessária uma abordagem trans/interdisciplinaridade para as análises acerca da ecologia, do desenvolvimento econômico, das problemáticas socioambientais e da legislação como um advento da sociedade para resolver conflitos.

Assim, nesse horizonte temporal e social, um novo paradigma baseado no conceito de desenvolvimento sustentável para manutenção da vida ganha relevância no mundo ocidental. Com isso o desenvolvimento sustentado (ou sustentável) passa a ser uma cosmovisão ampliada do processo produtivo e sua relação com o meio ambiente ao propor novas estratégias globais de crescimento econômico e social com alterações nos valores e modo de vida nas diversas regiões do mundo capitalista. Tais alterações propostas pelo desenvolvimento sustentável não mais preconiza o esgotamento dos recursos naturais e o abuso das relações de poder que promovem pobreza e desigualdade, mas alternativas para este processo que incluem a prosperidade de pessoas e do planeta e que tratem como questão de ética a distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento e reconheçam os direitos de todas as gerações necessidades (IPIRANGA, GODOY e BRUNSTEIN, 2011).

Deste cenário global que partimos para o cenário nacional, o Poder Público brasileiro, como tutor das políticas ambientais, impulsiona a criação de normas, regras e legislações únicas e universais para o todo o território nacional de maneira contundente somente a partir da década de 1980. A Constituição Federal de 1988 norteia a legislação macro, mas as normatizações específicas que dão sustentação a esta foram posteriormente criadas para fazer funcionar o que assevera a Constituição Federal. Para ilustrar tal fato, antes da década de 1980 os estados e os municípios brasileiros caminhavam de maneira autônoma e independente em relação à gestão ambiental até a promulgação da Lei Federal 6.938/1981, que criou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA).

Assim, no bojo da década de 1980 surge, a partir da pressão popular e sindical, mesmo sob um regime político de exceção, a Lei Federal 6938/1981 que dispõe sobre a Política

Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Normatizações como a Lei Federal 6.938/1981 se fizeram importantes para regulamentar e dar a noção de que as regras valem para todos e para todo o vasto território brasileiro. Algumas delas foram incorporadas à Constituição Federal de 1988 e outras modificadas e/ou ampliadas. Vale ressaltar que a partir da década de 1980 vários fatores foram importantes para que legislações e normatizações fossem inseridas na agenda brasileira. À exemplo desses fatores, a redemocratização do país, com o fim da ditadura militar que vigorava desde 1964, e o acirramento do processo econômico e urbano no Brasil.

A modernização conservadora que avassala o Brasil a partir da década de 1980 com nuances do neoliberalismo com abertura do mercado brasileiro ao mundo globalizado gera, dentre outros fatores, interesses distintos com a "apropriação do bem público" ou "benefícios privados do bem público", associados à apropriação do meio ambiente pelo setor privado.

Para Montaño (2019)⁴, o Estado deve determinar os rumos que a sociedade deve seguir na busca de seu desenvolvimento por meio de estratégias de políticas públicas e, na questão ambiental, quando ocorre o afastamento do Estado deste seu papel regulador e fiscalizador, pode ser identificado, por exemplo, alguns processos de degradação ambiental. Assim, uma das funções precípuas do Estado nacional em seu papel regulador e normatizador é agir, por meio das políticas públicas, para impor “limites” às atividades econômicas com o objetivo de promover o bem comum e coletivo, garantindo a participação da sociedade nos processos decisórios. A partir desse raciocínio Baruzzi (2017, p. 12), afirma que:

O desenvolvimento da legislação brasileira para autorização da implantação de obras e empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores da qualidade ambiental se deu a partir de meados de 1970, em um momento marcado pela realização de grandes obras de infraestrutura no país, muitas delas polêmicas e criticadas por terem sido concebidas em estruturas tecnocratas pouco permeáveis a uma discussão pública.

A Lei Federal 6.938/1981, PNMA, institui em seu artigo 9º, parágrafo IV, o licenciamento ambiental (LA) e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ao meio ambiente. Nessa mesma lei, segundo Moreira (1992, *apud* ALMEIDA e MONTAÑO, 2014, p.22), é criada a “Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) como instrumento capaz de assegurar, desde o início do processo, que se faça um exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação e de suas alternativas”. Nesse sentido, a disseminação e

⁴ Informação verbal de: Montaño, Marcelo. Instrumentos de Política e Sistemas de Gestão Ambiental, sessão: fundamentos, meio ambiente como um valor. Curso lecionado pela plataforma eletrônica Veduca da Universidade Federal de São Paulo. Disponível em: <<https://play.veduca.org/>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

diversificação do LA e da AIA tornaram-se instrumentos cada vez mais utilizados para prevenir, mitigar e compensar os impactos negativos de empreendimentos no meio ambiente e nas comunidades onde estão inseridos e, nesse sentido, “têm contribuído para a mitigação dos efeitos negativos e para o aprimoramento dos atributos sociais e ambientais de projetos e propostas de desenvolvimento (FONSECA, MONTAÑO e MORETTO, 2017, p.1).

Ainda segundo a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), dentre os vários instrumentos para se gerir e direcionar o desenvolvimento brasileiro o licenciamento ambiental se destaca por ser aquele amparado pela legislação para se compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (PNMA, 1981). Assim, o licenciamento ambiental tem como responsabilidade, também, de promover uma política holística para uso dos recursos naturais, utilização dos espaços e crescimento econômico dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras.

Nesse sentido, a partir dos princípios constitucionais da PNMA e também de acordo com a agenda de políticas internacionais para o desenvolvimento das nações promovidos por iniciativa da ONU, o LA passa a ser um instrumento de gestão pública brasileiro em prol do desenvolvimento sustentável no território brasileiro.

O debate sobre todos os instrumentos e as questões estruturais para se construir cidades sustentáveis é amplo e complexo. Focar em único instrumento da PNMA não tem a intenção de tornar o debate simplista e nem mesmo sugerir que resolver as fragilidades do LA seja a solução das problemáticas socioambientais da nação. Apenas enfatiza que, torna-se ímpar um olhar mais cuidadoso sobre os objetivos e alcance socioambiental desse instrumento.

2. OBJETIVO

Compreender o papel do licenciamento ambiental no processo de construção de sustentabilidade local no município de Uberaba/MG a partir da perspectiva dos atores envolvidos no processo.

2.1 Objetivos específicos

I – Interpretar a governança, a territorialidade, a burocracia, a qualidade de vida e a justiça social na produção de territórios sustentáveis.

II – Analisar as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável.

III - Comparar as percepções de diferentes grupos de profissionais sobre a eficiência do licenciamento ambiental municipal na construção da sustentabilidade local em Uberaba/MG.

3. METODOLOGIA

Para cumprir com os objetivos propostos deste trabalho, escolhemos um caminho metodológico calcado em um estudo exploratório⁵ com uma abordagem qualitativa⁶. A escolha dessa metodologia que estrutura nossa estratégia de pesquisa objetiva colher dados e interpretações para que sirvam de subsídio para ações que visem melhorar o desempenho do Licenciamento Ambiental municipal.

Foi realizada uma abordagem transdisciplinar a partir de conceitos de Territorialização e Sustentabilidade em diferentes contextos que exploram as relações sociais que culminam em deliberações pela gestão pública. Assim, optamos pelo Licenciamento Ambiental, pois esse é operado no Brasil como um dos instrumentos para o desenvolvimento sustentável (Política Nacional de Meio Ambiente, 1981) e recebeu influência nos seus regramentos de práticas de participação popular ao final da ditadura que emergiram em meio a uma crise urbana e que deram origem aos "movimentos sociais urbanos", que clamavam por mudanças estruturais (NIEDERAUER, 2009, p.242),

Contudo, para tal, foi delimitado o espaço geográfico e território de análise de nosso estudo e, com isso, esse trabalho foi realizado sobre o processo de Licenciamento Ambiental no município de Uberaba, no estado de Minas Gerais, tendo como hipótese norteadora a inquietação sobre o processo de descentralização da gestão pública e o quanto esta contribui na construção da sustentabilidade local a partir da municipalização do Licenciamento Ambiental.

⁵ O estudo de caso se caracteriza por ter como objeto uma unidade como parte de um objeto mais amplo, tendo como finalidade inferir sobre o que o caso específico pode sugerir sobre o todo; a partir de uma unidade se investiga as características relevantes para um todo. Para o sucesso de um estudo de caso em pesquisas sociais, este deve possuir um recorte preciso, no tempo e no local onde se desenvolve, o que acarretará em boa estruturação e coleta de dados que subsidiarão a análise. Além de outras finalidades, um estudo de caso pode servir de importante suporte para posteriores aprofundamentos da pesquisa e para a compreensão de questões relacionadas ao objeto [...] um estudo de caso pode ser classificado como exploratório quando tem por objetivo proporcionar uma visão geral de determinado fato ou obter um problema melhor esclarecido e passível de aprofundamentos (YIN, 2001 e STAKE, 2005 apud BARUZZI, 2015).

⁶ A pesquisa qualitativa se caracteriza por sua abertura ao longo do seu desenvolvimento, não estando moldada a um plano previamente estabelecido de variáveis (um traço mais característico das pesquisas quantitativas), mas sim aberta a fatos, atores, fenômenos que surgem ao longo do desenvolvimento da pesquisa. Seu método não se destina a medir eventos, mas sim descrever e compreender fenômenos contando, para tanto, com a perspectiva dos participantes do objeto estudado. Além disso, visa obter dados descritivos por meio de uma proximidade entre o pesquisador e seu objeto de estudo (GODOY, 2005 apud BARUZZI, 2015).

A escolha do município de Uberaba foi feita pois, além de já se encontrar em estado avançado no processo de municipalização do Licenciamento Ambiental, o qual já vivencia desde 2012 a experiência do Convênio de Cooperação com o Estado de Minas Gerais para o Licenciamento Ambiental Municipal, é um importante município de médio porte do Estado de Minas Gerais e conta com uma população de 331.000 habitantes (IBGE, 2019), um IDH-M de 0,772 (14º de Minas Gerais), com um PIB de mais de 1 bilhão de reais (1.086.838,65 R\$ - IBGE 2017).

Apresenta 97,2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 90,7% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 31,5% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 8 de 853, 73 de 853 e 317 de 853, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 104 de 5570, 1432 de 5570 e 1141 de 5570, respectivamente.⁷

O município de Uberaba possui distrito industrial diverso e complexo em que sobressaem os setores de laticínios, saneantes, químico e de alimentos. Seu território rural é extenso e marcado por atividades agropecuárias de ponta. O processo de urbanização é vertiginoso com intensa expansão do uso e ocupação do solo para fins de habitação. Nesse contexto, a escolha do município de Uberaba vem ao encontro das necessidades deste trabalho, pois apresenta o potencial de pesquisa para o entendimento do processo de desenvolvimento sustentável através da descentralização das ações do Licenciamento Ambiental que visam a promoção da diversidade política, geográfica e cultural da região na qual se insere esse município.

3.1 Estratégia e estrutura da pesquisa

Para tal intento, desenvolveu-se o estudo exploratório qualitativo em três etapas, a saber:

I) Foi realizado uma breve análise de alguns marcos históricos, especialmente que remontam à década de 1960, que foram importantes para a construção da agenda de sustentabilidade, com foco na governança das cidades para direcionar comunidades e territórios com qualidade ambiental. Assim dizendo, utilizou-se de uma sequência dissertativa que buscava alinhavar as

⁷ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/uberaba/panorama>>. Acesso em: 29 set. 2019.

informações da história da construção do novo paradigma civilizatório baseado no desenvolvimento sustentável, seguido do entendimento do que são as cidades conceituais e como estas são importantes para a caracterização das cidades sustentáveis.

II) Em seguida, passamos a análise e compreensão dos temas relativos à governança territorial com uma abordagem técnica da legislação brasileira que regula e normatiza os instrumentos e equipamentos urbanos. A análise do arcabouço legal da Política Pública Ambiental brasileira, com foco no Licenciamento Ambiental, no âmbito das quatro esferas de poder (União, estados, Distrito Federal e municípios) para a construção de sustentabilidade, foi utilizada afim de auxiliar no direcionamento da discussão sobre a governança territorial de acordo com os valores de sustentabilidade contidos na própria política ambiental nacional, bem como dos direitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988.

III) Na terceira etapa, foi analisado/investigado a realidade da descentralização do Licenciamento Ambiental no estado de Minas Gerais e sua efetividade substantiva por meio de um estudo de caso do município de Uberaba, como exemplificação do processo de descentralização do instrumento que tem ocorrido em todo território mineiro. Foi realizado um estudo de caso como estratégia de pesquisa afim de possibilitar a coleta de dados qualitativos detalhados com relação a municipalização do licenciamento ambiental.

Esta opção foi definida afim de se distanciar de resultados generalizáveis, visto que cada município possui suas próprias características, como as demográficas, as culturais, as regionais, as ambientais, entre outras, e, portanto, podem apresentar dinâmicas diferentes com relação a municipalização do instrumento de gestão pública.

Para tal, foram realizadas entrevistas semiestruturada presencial e via formulário eletrônico com os atores e sujeitos envolvidos diretamente no processo de Licenciamento Ambiental em Uberaba/MG. Tais análises e entrevistas tiveram como objetivo avaliar as normas, os procedimentos, a estrutura adotada pelo órgão licenciador municipal competente, bem como a contribuição para a construção da sustentabilidade local. Esses entrevistados foram divididos em 2 (dois) grupos, e a escolha de letras e números para os identificar junto as respostas de cada questionário foi feita para garantir a confidencialidade e o caráter acadêmico da pesquisa, a saber:

i) Grupo E: funcionários da SEMAM/Uberaba-MG

- Participaram todos os técnicos e gestores da equipe do Departamento de Licenciamento Ambiental e mais alguns integrantes do corpo jurídico e gestores da SEMAM. No total, foram entrevistadas 6 (seis) pessoas que foram indicadas neste estudo como participantes E1, E2, E3, E4, E5 e E6. Para este grupo, as entrevistas foram realizadas pessoalmente e seguiram um questionário semiestruturado, conforme Anexo I, com assinatura de Termo de Esclarecimento e Consentimento, conforme Anexo II. Essas entrevistas foram realizadas no mês de dezembro de 2019.

ii) Grupo G: este grupo teve dois subgrupos entrevistados

- Um subgrupo contém os integrantes do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), os quais foram todos convidados, via e-mail e também pessoalmente em uma das reuniões do Conselho (Sessão Ordinária do COMAM de 04 de dezembro de 2019) quando houve uma apresentação sobre este estudo e seus objetivos para os conselheiros. O outro subgrupo contém os representantes do setor produtivo que atuam no LA de Uberaba, entre consultores e empresas que estavam cadastrados em uma lista divulgada no sítio eletrônico da SEMAM, os quais receberam o convite para participarem do estudo via e-mail e também por contato telefônico. Para este Grupo G, as entrevistas foram realizadas online, através de um questionário do Google Formulário, conforme anexo IV, bem como, houve na introdução da pesquisa o Termo de Esclarecimento e Consentimento, conforme Anexo III. Este questionário online recebeu 19 (dezenove) respondentes no total (somando os dois subgrupos), que foram indicados nessa pesquisa como G1 a G19. Esse questionário esteve disponível para respostas pelo período de dezembro de 2019 a março de 2020.

Os entrevistados, por representarem atuações diferentes dentro do processo de LA municipal, foram questionados com perguntas diferentes, dentro do contexto de cada um, mas semelhantes com relação ao tema abordado para os dois grupos. Para ilustrar essas diferenças, foi elaborada uma tabela comparativa dos grandes temas abordados com cada um dos grupos, E e G.

Assim, em síntese, na primeira e segunda etapas, foram empregados, basicamente, uma análise documental e, tendo esses referenciais teóricos como pilar de sustentação, o percurso teve o objetivo de analisar o potencial do Licenciamento Ambiental como

instrumento de construção sustentabilidade através da política pública de meio ambiente. Bem como, este percurso buscou utilizar as discussões e pesquisas realizadas sobre o assunto para também compreender o papel das relações sociais e políticas entre a sociedade e o meio ambiente na construção de cidades sustentáveis, até chegar na terceira etapa em foi realizado o estudo de caso da municipalização do instrumento no município de Uberaba-MG.

Nos resultados e discussões, objetivou-se alinhavar os dados coletados a partir da perspectiva de cada participante da pesquisa com parâmetros de sustentabilidade, considerando os princípios constitucionais brasileiros para o desenvolvimento sustentável. Além do mais, objetivou-se ir além da visão tecnicista, também provocar e sensibilizar gestores públicos, problematizando sobre o “fetiche das cidades conceituais”, estimulando pesquisadores e setor produtivo, fornecendo-lhes subsídios que contribuam com a efetiva atuação estatal nos regramentos do planejamento urbano, assim como, dos gestores privados para contribuir com a responsabilização do retorno em forma de enriquecimento socioambiental são fundamentos centrais desse nosso trabalho.

A pesquisa foi autorizada pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Uberaba (Anexo VI), constam nos anexos deste trabalho o desenho das entrevistas que foram realizados no município (Anexo I) e do questionário aplicado para os conselheiros e representantes do setor produtivo (Anexo IV). O detalhamento da metodologia, especialmente sobre os questionários aplicados e a quem foram aplicados, é apresentado em cada capítulo e também junto aos resultados e discussões deste trabalho.

CAPÍTULO I: QUALIDADE AMBIENTAL E GOVERNANÇA TERRITORIAL

O objetivo desse capítulo é compreender a construção do processo de interação entre o homem e a natureza que trouxe a sociedade contemporânea para o paradigma do desenvolvimento sustentável. Analisamos brevemente as relações entre a sociedade e o meio ambiente, especialmente a partir do advento do capitalismo, e como essas interações trouxeram consigo e em seu rastro sérias consequências socioambientais vulnerabilidade, marginalização, pobreza extrema, fome, mudanças climáticas, impactos ambientais, potencialização/agravamento/acceleração de ciclos e sistema naturais, catástrofes ambientais, redução da biodiversidade e dos recursos naturais, etc.

O processo de construção histórica da humanidade se deu com avanços da técnica e da ciência e a constante exploração da natureza. Assim, o existir do homem culmina na atualidade em que a sociedade está conectada em redes e a indústria cultural dita as condutas sociais, rege as alterações nos padrões comportamentais, nos valores éticos e morais e nos paradigmas centrais da sociedade. Para entender, compreender e analisar esta sociedade complexa e fluída da atualidade se faz, então, necessário uma abordagem inter/transdisciplinariedade das relações entre sociedade X consumo, governança X território X meio ambiente, bem como impactos ambientais X vulnerabilidade social.

Assim, a “nova sociedade” pós-industrial e pós-moderna conectada em redes é marcada por um novo paradigma em que a participação social na democracia global e local absorve novos grupos e sujeitos. Estes novos participantes reivindicam maior participação e um protagonismo antes negado. Nessa nova sociedade é exigido construções de novas relações que culminam em um igualmente novo modo de governança, baseada e sustentada em acordos internacionais que possuem em sua agenda a sustentabilidade. Segundo Santos (2000, p. 64), com o progresso da técnica e das ideias:

[...] indivíduos e coletividade eram chamados a criar juntos um enriquecimento recíproco que iria apontar para a busca da democracia por intermédio dos Estados Nacional, de Direito e Social, e para a produção da cidadania plena, reivindicação que se foi afirmado ao longo do século.

Esse capítulo é norteado também pela transformação do conceito de sustentabilidade pelas sociedades. O conceito, que tem sua origem na ideia da escassez (MAUCH e LIBBY, 2014), foi oficializado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em encontros entre

Estados-nação, foi transformado para a ideia de prosperidade e incorporado a estratégias de governança de governos e empresas a partir de agendas que vem sendo construídas para uma governança global baseada nesse conceito de sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

Neste capítulo também objetivamos discorrer sobre o tema sustentabilidade além do aspecto conceitual. O tema que se encontra em destaque nos debates mais atuais sobre planejamento urbano não possui regulamentação do Estado (LEVY, 2017, p.191), mas já possui seu histórico de investigação e pesquisa por pensadores do século passado quando as cidades, vistas como a materialização das necessidades e das relações humanas, passaram por mudanças em seu desenho e equipamentos, e a sociedade, cada dia mais plural e cosmopolita, foi de sociedade agrária, passando pela industrial, quando passou a consumir mais produtos, mais serviços, para sociedade de rede, quando passou a consumir mais informação e modificou seu modo de mobilização através das mídias e, então, conectada em redes, implementou o conceito sustentabilidade para sua maneira de prosperar, bem como o de inteligência não só para seres humanos, mas agora também para as cidades e seus equipamentos urbanos (CAMACHO, 2013).

E, assim, esta veloz transformação da sociedade urbana trouxe conceitos para as cidades contemporâneas, tais como o de cidades saudáveis, inteligentes, humanas, sustentáveis, as quais são podem ser dotadas de tecnologia e de informações capazes de direcionar as necessidades da cidade com inteligência artificial criada a serviço do desenvolvimento sustentável, com o objetivo de trazer eficiência, produtividade e facilidades para gestão sustentável desses ambientes (é como se a tecnologia e a informação estivessem a serviço para materializar o conceito do desenvolvimento sustentável).

Além disso, o capítulo aborda brevemente sobre a sustentabilidade em diferentes contextos, em especial no âmbito do “cooperativismo” empresarial que acontece quando ocorre a migração de empresas com mercados saturados em países desenvolvidos para os países em emergência. Os casos aqui exemplificados demonstram a transição, a partir dos conceitos da sustentabilidade social e econômica que tem na compaixão, não romantizada à caridade, mas na perspectiva de um novo paradigma de gestão, considerando a diversidade, a cultura, a tradição e a mitigação dos impactos sociais e ambientais provocados pelo processo de globalização/mundialização e padronização do consumo nas comunidades nativas recebedoras dessas empresas, através do princípio da solidariedade.

Nesse contexto, e na velocidade de transformação que temos vivido, empresas e governos passam a ser confrontados a mudar seu entendimento sobre o valor da sustentabilidade. A Sustentabilidade é um conceito de valor e deve ser aplicado para construção do desenvolvimento sustentável. Assim, a agenda econômica não deve ter conflito com a agenda socioambiental e a sustentabilidade deve ser percebida como um elemento estratégico como qualquer outro elemento julgado como tal, por meio de uma visão/perspectiva não somente ecológica sobre sustentabilidade, mas também social para construção desse valor na sociedade.

A necessidade da capitalização conduz a adotar como regra a necessidade de competir em todo os planos. Diz-se que as nações necessitam competir entre elas – o que, todavia, é duvidoso – e as empresas certamente competem por um quinhão sempre maior do mercado ... A necessidade competir é, aliás, legitimada por uma ideologia largamente aceita e difundida, na medida em que a desobediência às suas regras implica perder posições e, até mesmo, desaparecer do cenário econômico. Cria-se, desse modo, novos “valores” em todos os planos, uma nova ética pervasiva e operacional face aos mecanismos da globalização. (SANTOS, 2000, p. 57)

Então, assim, indagamos como o mercado, suas oportunidades, desafios e entraves se requalifica e concilia seu sucesso com práticas de sustentabilidade, promovendo os Objetivos para Desenvolvimento Sustentável (ODS) e tornando as ações e empreendimentos lucrativos, contribuindo para o crescimento econômico do país, sem deixar o desenvolvimento social e a proteção ambiental para trás.

1.1 Breve relato sobre a relação do homem com a natureza

O processo de urbanização tem se intensificado desde a Revolução Industrial, levando a mudanças significativas dos hábitos do ser humano e também promovendo/estimulando o ritmo de vida acelerado da contemporaneidade, o consumo individual e coletivo acentuado e o uso progressivo das conquistas tecnológicas, tão rápidas e intensas quanto a atualidade requer. Assim, construímos uma sociedade cada vez mais cosmopolita e plural, denominada de “sociedade industrial” para Hobsbawm (1995), ou “sociedade do consumo” para Habermas (2006), “sociedade da informação” e “sociedade em rede” para Castells (2009), e mesmo “sociedade pós-industrial” para Santos (2000) e Braverman (1978), entre outras denominações.

O acirramento da industrialização e do processo de globalização e, em sua esteira o crescimento populacional do último século, produziram em igual medida desequilíbrios

sociais e ambientais que ensejam a discussão sobre os reflexos de tais desequilíbrios e impactos socioambientais causados pelas atividades potencialmente danosas ao meio ambiente em nome do “desenvolvimento” e do “crescimento econômico”, o que modifica profundamente a dinâmica social e econômica (RIBEIRO, 2010).

Contudo, os desequilíbrios e impactos ambientais são continuamente confundidos com anomalias naturais e mesmo ciclos naturais que movimentam a biosfera. Os ciclos naturais com suas regras e leis próprias, que contínua e naturalmente estabelecem a sinergia e o equilíbrio físico do planeta Terra ocorrem de maneira a estabelecer o equilíbrio dinâmico da própria natureza. Estes acontecem e são causados/produzidos por fluxos de energia que movimentam os variados ciclos (nitrogênio, carbono, água, etc.) e que não dependem da existência humana para serem criados, produzidos ou mesmo existirem. São eventos de ordem temporal em escala geológica e que pertencem à dinâmica da natureza com seus ajustes de sinergia, ciclos e resiliência.

Assim, o meio ambiente é continuamente modificado por causas e ciclos naturais a exemplos dos vulcões, terremotos, as estações etc., que provocam mudanças no meio físico de maneira lenta, em escala de tempo diferente das mudanças antropogênicas que podem acelerar o processo e até mesmo modificá-lo, potencializando os ciclos e os eventos naturais com consequências degradadoras ao meio ambiente.

Segundo Silva e Paula (2009), as mudanças antropogênicas são os fatores externos a ciclicidade natural do planeta e um exemplo dessa é como as ações humanas vem contribuindo com a velocidade do aumento da temperatura global do planeta nas últimas décadas e seus impactos que não são apenas ambientais, mas também econômicos e sociais. Assim, a discussão deste trabalho não se relaciona aos aspectos das alterações naturais, mas aos impactos ambientais que são essencialmente humanos e realizados no tempo de existência do homem e que, na maioria das vezes, potencializam aquilo que é natural ou mesmo, e em grande medida, criam eventos desastrosos ao meio ambiente que doravante denominaremos de impactos ambientais.

No que diz respeito ao conceito de impacto ambiental Fenker (2020) em seu estudo sobre a diferença entre dano ambiental e impacto ambiental, afirma que não há na legislação brasileira a definição sobre o que é um dano ambiental e considera isso um contrassenso, visto que há punição no Brasil por dano ambiental. Conforme Steigleider (2004, p. 117 apud Fenker (2020, p. 2)):

A expressão “dano ambiental” tem conteúdo ambivalente e, conforme o ordenamento jurídico em que se insere, a norma é utilizada para designar tanto as alterações nocivas como efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses.

Acrescenta Fenker (2020) que há confusão entre os conceitos dano ambiental e impacto ambiental e que, impacto não é dano, visto que o dano é associado ao significado de desequilíbrio e de prejuízo, ou seja, a uma balança de receita entre custo-benefício, o qual foge da ideia sobre impacto ambiental, que pode ser negativo ou positivo independente do dano provocado. Assim, o impacto ambiental pode ser identificado conforme sua magnitude, positiva ou negativa, independente de prejuízo.

Para Sánchez (2013), impacto ambiental também é comumente confundido com poluição ambiental e, para ele, não há na legislação brasileira clareza quanto à definição de poluição e que, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 1974):

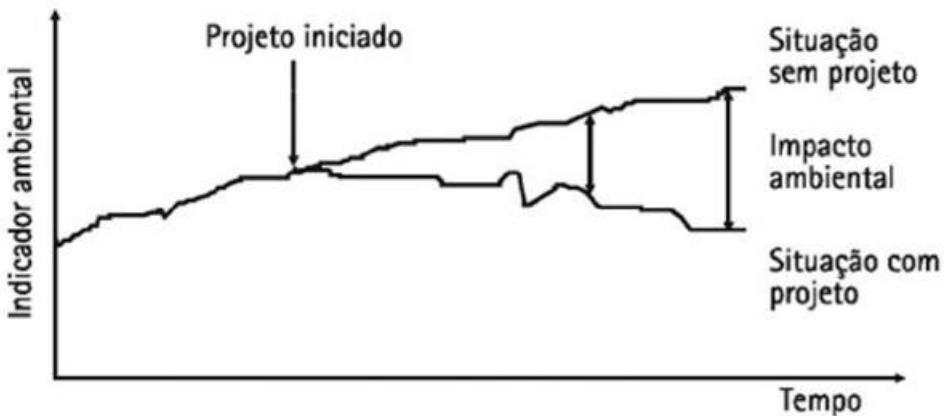
Poluição significa a introdução pelo homem, direta ou indiretamente, de substâncias ou energias no ambiente resultando em efeitos deletérios capazes de por em risco a saúde humana, causar danos aos recursos vivos e ecossistemas e prejudicar ou interferir com as atrações e outros usos legítimos com o meio ambiente.

Para Sánchez (2013), há algumas referências técnicas sobre um consenso da definição de impacto ambiental, embora apenas formuladas de maneiras diferentes, que cita:

Qualquer alteração no meio ambiente em um ou mais de seus componentes – provocados por ação humana (MOREIRA, 1992, p. 113, *apud* SÁNCHEZ, 2013)
 - O efeito sobre o ecossistema de uma ação induzida pelo homem (WESTMAN, 1995, p. 5, *apud* SÁNCHEZ, 2013)
 - A mudança em um parâmetro ambiental, num determinado e numa determinada área, que resulta de uma dada atividade, comparada com a situação que ocorreria se essa atividade não tivesse sido iniciada (WATHERN, 1988a, p.7, *apud* SÁNCHEZ, 2013).

No âmbito da gestão ambiental empresarial, a *International Organization for Standardization* (ISO), através da ABNT NBR ISO 14001 (2004), define que impacto ambiental é “qualquer modificação do meio ambiente, adversa ou benéfica, que resulte, no todo ou em parte, das atividades, produtos ou serviços de uma organização”. Assim, os projetos realizados devem ser uma relação entre os indicadores ambientais e o tempo, em que deve ser traçada uma projeção do impacto ambiental provocado com a situação do projeto, conforme ilustra Sánchez (2013) na Figura 2. No capítulo 2 teceremos mais análises sobre a definição de impacto ambiental.

Figura 2: Indicador Ambiental, 2013.



Fonte: Sánchez, L. E. 2013, p. 29. Org.: BARBOSA, M. O. 2020.

A partir dessa discussão, realça-se de forma mais clara que impacto ambiental pode ser diferenciado de catástrofe natural. Por assim entendermos, ao longo de nosso trabalho quando a expressão “Impacto Ambiental” surgir estará se referindo a alterações que envolvem direta ou indiretamente ações humanas se diferenciando substancialmente de eventos naturais que também podem causar impactos e transtornos à materialidade humana, mas que suas causas não se relacionam à existência humana.

Com isso em mente, segue uma breve discussão sobre a existência material do homem sobre a superfície terrestre. O homem enquanto ser natural necessita do básico para sobreviver. Abrigo, roupa e alimentos são as bases primordiais da sobrevivência humana. Contudo, o aumento populacional e mesmo a criação/produção de novas necessidades, sobretudo, a partir do advento do capitalismo e das inovações técnicas por ele produzida, faz com que o homem salte da simples sobrevivência para um exponencial aumento na produção, consumo e, consequentemente, extração de bens da natureza. Tal processo se agudiza com a maciça industrialização e urbanização do ser humano, especialmente a partir do século XIX (nos países capitalistas centrais) e século XX (nos países da periferia do capital).

Embora todos os avanços, sobretudo no campo da técnica e do conhecimento científico, a humanidade ainda se vê amarrada às mesmas problemáticas fundamentais que trouxeram tantas diferenças sociais e econômicas. As relações dicotômicas, conflituosas e antagônicas que envolveram e envolvem as equações Homem X Homem (ser humano) e Homem X Natureza (ser social), produziram e produzem as diferenças sociais, raciais, econômicas e ambientais que, infelizmente, permeiam a espécie humana desde que esta se

organiza em sociedade. A pobreza, a exploração do homem pelo homem, do homem sobre a natureza e as consequências de tudo isso é que chamamos de problemáticas fundamentais.

A sociedade ocidental ostenta as conquistas da revolução tecnológica, mas ainda semeia condutas divergentes, social e moralmente, aos direitos humanos e a proteção e conservação do meio ambiente, que contraditoriamente, oferece os insumos necessários para nossa sobrevivência e bases e produtos para o avanço tecnocientífico dessa mesma sociedade que a dilapida. Segundo Santos (2000, p. 56), “com a globalização impõe-se uma nova noção de riqueza, de prosperidade e de equilíbrio macroeconômico, conceitos fundados no dinheiro em estado puro e aos quais todas as economias nacionais são chamadas a se adaptar”.

Aproximando o debate para o contexto político brasileiro do final da década de 2010 percebemos que nos encontramos numa fase de transição para um novo paradigma em que ideologias são questionadas e algumas outras começam a nascer. Contudo, vale ressaltar que esse cenário de exacerbação de princípios neoliberais transcende o chão de fábrica para alcançar as relações entre o público e o privado, a sociedade e mesmo as relações interpessoais. Nos dizeres de Santos (2000, p. 57) “num mundo globalizado, regiões e cidades são chamados a competir e, diante das regras atuais da produção e dos imperativos atuais do consumo, a competitividade se torna também uma regra da convivência entre as pessoas”.

A carência de uma gestão pública efetiva que garanta os direitos e deveres que a Constituição Brasileira de 1988 dispõe, enseja no povo a sensação de impotência e anomia. Assim, a insuficiente capacidade de compreender os fatores históricos, políticos e geográficos produzidas ao longo da história brasileira levou a este momento em que parcela significativa da população encontra-se inerte frente às decisões políticas. Tal fato não é exclusividade de uma nação, país ou mesmo território, como já nos alertava Grunnewald (1983) no preâmbulo da obra *Os Pensadores* (BENJAMIM, HABERMAS, HORKHEIMER, ADORNO), quando expressa que “...a indústria cultural – nas palavras do próprio Adorno – impede a formação de indivíduos autônomos, independentes, capazes de julgar e de decidir conscientemente” (CIVITA, 1983, p.13).

Assim, o cenário do século XXI se apresenta em um complexo quadro não muito distante do que os pensadores do século passado analisaram e debateram. Este período marcado pelo avanço da técnica e da ciência identifica-se por uma intensa exploração da natureza, uso dos recursos naturais e mecanização do espaço geográfico, com registros de

grandes impactos ambientais provocados pela, nos dizeres de Santos (2000), “tecnociência” que produz para atender este novo mercado e não à humanidade e ao patrimônio ambiental.

Análises profundas sobre o assunto saíram do grupo de pensadores denominado de “Escola de Frankfurt”. Esses pensadores, e aqui destacamos Habermas, debateram sobre o tecnicismo e a ideologia e asseveraram uma consistente crítica sobre a cultura do século XX. Para Habermas, o tecnicismo é a ideologia que consiste na tentativa de fazer funcionar na prática, e a qualquer custo, o saber científico e a técnica que dele possa resultar (BENJAMIM, HABERMAS, HORKHEIMER, ADORNO, 1983).

Assim, segundo Benjamim, Habermas, Horkheimer e Adorno, mas especialmente o segundo e o terceiro, o tecnicismo e a ideologia exacerbada em tempos de neoliberalismo fazem/produzem uma sociedade francamente alienada de direitos e alheia às consequências da intensa dilapidação dos direitos sociais e ambientes decorrentes de um mundo globalizado com maestria pelo capital.

1.2 Território e vulnerabilidade

A Revolução Industrial induziu um rápido crescimento das cidades no mundo ocidental. O não planejamento urbano decorrente de vários fatores, mas sobretudo pela velocidade do processo, levou grande parcela da população dos países em industrialização a construírem suas residências em ambientes de contexto de deterioração crescente, insalubres (com alto grau de poluição) e falta de saneamento básico. Nesses espaços urbanos em constante construção a sociedade e meio ambiente se encontram. Contudo, podemos resumir a equação em um conceito preciso: território. Segundo Santos (2000) o território não é apenas o lugar de uma ação pragmática e seu exercício comporta, também, um aporte da vida, uma parcela de emoção, que permite aos valores representar um papel.

A apropriação do espaço se dá no Lugar (o qual não possui limite) e no território (o qual possui limites, fronteiras). Lima (2013) aborda o tema em um contexto em que é importante o reconhecimento do território, pois para entender a relação entre saúde-ambiente é fundamental analisar o contexto em que a população em questão vive, ou seja, o espaço. Para melhor entender a temática, Lima (2013, p. 34) detalha os conceitos de lugar e território e afirma que “a apropriação do espaço o transforma em lugar, e em território quando define limites e fronteiras para o seu domínio”. Lima (2013) discursa também que a apropriação da

natureza se dá além da fronteira da subsistência, é para produção de riqueza, geração de lucros e satisfação pessoal o que reforça a ideia de que a saúde é determinada por contextos territoriais, isto é, onde moramos pode dizer mais sobre a nossa saúde do que somos.

Daí entendemos as noções que permeiam a vulnerabilidade e os riscos. A vulnerabilidade social e ambiental, ou socioambiental é um constructo historicamente determinado. Fruto de lutas de classes e produto acabado de uma produção, desde a modernidade da indústria cultural e do modo de produção capitalista. O lugar e o território são diferentemente ocupados nos estados-nação capitalistas, assim como os riscos e as vulnerabilidades imputadas às classes sociais. Segundo Santos (2000) a vulnerabilidade socioambiental, fazendo um breve regresso da história e relacionando à política de Estado e à política das empresas, observa que:

Nas sociedades que os antropólogos europeus e norte-americanos orgulhosamente chamaram de primitivas, a relação entre setores da vida social também se dava diretamente. Não havia praticamente intermediações. Poder-se-ia considerar que existia uma territorialidade genuína. A economia e a cultura dependiam do território pela economia e pela cultura, e a política também estava com ele intimamente relacionada. Havia, por conseguinte, uma territorialidade absoluta, no sentido de que, em todas as manifestações essenciais de sua existência, os moradores pertenciam àquilo que lhes pertencia, isto é, o território. Isso criava o sentido de identidade entre as pessoas e o seu espaço geográfico, que lhes atribuirá, em função da produção necessária à sobrevivência do grupo, uma noção particular de limites, acarretando, paralelamente, uma compartimentação do espaço, o que também produzia uma ideia de domínio. Para manter a identidade e os limites, era preciso ter clara essa ideia de domínio e poder. A política do território tinha as mesmas bases que a política da economia, da cultura, da linguagem, formando um conjunto indissociável. Criava-se paralelamente, a ideia de comunidade, um contexto limitado no espaço. (SANTOS, 2000, p. 62)

Com isso em mente, observamos que tanto as pessoas como os territórios são diferentes. Natural e socialmente diferentes, em suas idiossincrasias e valores. Contudo, são iguais visto que os seres humanos habitam os territórios e estes se constituem de paisagens. Mas ao longo da história humana as pessoas foram se constituindo em classes sociais e os territórios, dominados por uma parcela dessas pessoas, ganha contornos de poder e de pertencimento. Assim, pessoas são excluídas para espaços em que o território dominado pelo capital as sujeita. O Brasil não foge à regra da exclusão social e espacial (territorial) que permeia os países do modo de produção capitalista.

Do pau-brasil à rede de software livre de Solonópole, passaram-se cinco longos séculos. Algumas partes do País continuam em ritmo de Brasil Colônia, sem agregar valor a seus produtos, sem valorizar o potencial de sua gente. No passado, os investimentos só começaram a despontar à medida que germinou o sentimento de identidade nacional. [...] Os inconfidentes não falavam em educar em sintonia com a vocação da terra nem em desenvolvimento sustentável, mas já não queriam entregar uma porção tão significativa do ouro. O grande entrave do Brasil continua sendo a pobreza e a exclusão social. Enquanto experiências impactantes como a de Solonópole não se multiplicarem,

os brasileiros permanecerão se ressentindo da carência de investimentos em educação e ciência. Não faz sentido usufruir de tecnologia de ponta enquanto o sinal da esquina está tomado por miseráveis. O decantado espetáculo do crescimento precisa acontecer de tal forma que o Brasil produza conhecimento e, ao mesmo tempo, permita que sua população incorpore os benefícios das descobertas científicas e tecnológicas. (VILLAMÉA, 2009, p. 183)

1.3 Produção de cultura

Os territórios utilizados pelas pessoas e o fluxo gerado pela mobilidade do ir e vir de seu cotidiano geram um ciclo social com hábitos sociais que formam uma cultura local, pois somos moldados pelo coletivo, pela indústria cultural que impõe, por meio da maneira de ser e fazer dessa comunidade e a partir de determinações da macroeconomia e da macrosociedade capitalista global. Romper com tais determinações é um ato de resistência, e uma tentativa de quebra de paradigmas que tenta forçar a sociedade à mudança de hábito. Assim, sendo o consumo e seu estilo um hábito social com consequências no ecossistema sociedade X natureza, nesse retrospecto breve da produção histórica da sociedade e, somada ao crescimento demográfico, Mello (2009) afirma que os estudos de consumo e de população vem ganhando relevância no escopo ambiental, identificados pela equação IPAT (Impacto Ambiental = População x Afluência x Tecnologia). O autor cita em sua pesquisa que a comunidade acadêmica finalmente:

(...) reconheceu que “a grande transformação” do Ocidente incluiu não apenas uma “revolução industrial”, mas também uma “revolução do consumo”. Esta comunidade argumenta, agora, que tal revolução do consumo representa não somente uma mudança nos gostos, preferências e hábitos de compra, como uma alteração fundamental na cultura do mundo da primeira modernidade e da modernidade. A revolução do consumo é encarada agora como tendo modificado os conceitos ocidentais de tempo, espaço, sociedade, indivíduo, família e estado (MELLO *apud* McCACKEN, 2009, p. 21).

Mesmo intimidados pela indústria cultural e pelos desígnios do capital onipresente e onipotente de um mundo cada vez mais global com economia flexível e instantânea, mais uma vez os jovens e a intelectualidade são chamados à vanguarda. O romper paradigmas de consumo instituídos há tempos e colocar na equação produção/consumo valores ambientais é inovador e representa um passo nas alterações difíceis de hábitos de vida e relação com a natureza e com o território.

Assim, alinhando essa relação das populações/gerações com os territórios é que podemos dizer que há uma produção constante de diferentes culturas e que seus modos de viver e prosperar criados pelas sociedades em cada um destes territórios criam os paradigmas

sociais de cada tempo. Tais paradigmas, segundo o afirma o historiador Holandes Rutger Bregman⁸, são marcos históricos das civilizações que começam com uma utopia, com uma ideia considerada irracional. Por assim dizer, a produção de cultura nasce a partir de pensamentos e de sonhos, ou seja, inicialmente no mundo das ideias, os quais movimentam o mundo e levam à sua realização física ou material.

Maria da Conceição Tavares, em crítica à obra “Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal” de Milton Santos (2000), sumariza como sendo uma leitura para qualquer tempo sobre as dores do processo de globalização e a busca incessante pelo acúmulo de capital, mas revela também que o autor resgata seu otimismo para com o futuro de uma nova civilização quando revela que as cidades são espaços de liberdade para a cultura popular em oposição à cultura midiática de massas, como um espaço de solidariedade na luta dos oprimidos contra a escassez produzida pelos oressores conduzindo a uma nova Utopia.

Assim, a utopia do querer o espaço urbano e a produção de cultura como uma oportunidade de mitigação do empobrecimento das massas e da produção de totalitarismo, representa a construção de um novo universalismo baseado no conceito de sustentabilidade em que a justiça social e ambiental fazem parte, junto às estratégias de crescimento econômico dos planos de desenvolvimento dos Estados-nação.

Nesse sentido, intelectuais e educadores possuem a responsabilidade de compreender como o brasileiro percebe as cidades, para assim, contribuírem para a formação de cidadãos conscientes e participativos, promovendo mudanças comportamentais nessa geração para mudanças no cenário urbano. Saúde ambiental e a qualidade de vida da população passam a ter espaço importante nessa discussão que envolve a evolução da política ambiental nacional. Isso porque, de acordo Phillipi Jr e Pelicioni (2009, p. 3), “a educação ambiental vai formar e preparar cidadãos para a reflexão crítica e para uma ação social corretiva ou transformadora do sistema, de forma a tornar viável o desenvolvimento integral dos seres humanos”.

Contudo, nessa equação, a pesquisa e inovação e os investimentos em Educação são fundamentais.

⁸ Autor da obra “Utopia para realistas: como construir um mundo melhor” (publicada em 2016) em entrevista disponível em: <<https://www.uai.com.br/app/noticia/artes-e-livros/2018/09/15/noticias-artes-e-livros.234090/ideias-loucas-no-passado-hoje-sao-realidade-diz-rutger-bregman.shtml>>. Acesso em: 29 dez. 2019.

Não há mais dúvida de que a educação é o ativo mais importante para a mobilidade social, é fator de melhoria de produtividade e de redução de desigualdade. Quanto maior o nível de pobreza, mais difícil é reduzi-la através apenas do crescimento econômico [...] Os 10% mais ricos, que detêm 48% da renda nacional, têm em média 12 anos de estudos. Já os 30% mais pobres têm apenas dois anos. Isso faz com que a diferença na América Latina entre o maior e o menor salário chegue a 160 vezes, enquanto nos Estados Unidos é 60 vezes e na Europa, 45 vezes. A educação é o ativo mais importante para a mobilidade social, é fator de melhoria de produtividade e de redução de desigualdade. É preciso também aumentar a capacidade de inovação. Segundo dados incluídos no documento do Ministério da Fazenda, intitulado Retomando o Crescimento, que enumera as medidas que precisam ser tomadas para garantir um crescimento sustentado da economia nos próximos anos, os gastos públicos em planejamento e desenvolvimento por trabalhador (US\$ 41,8) superam os do Leste Asiático (US\$ 40,9). Mas o gasto privado em P&D por trabalhador no Leste Asiático (US\$ 77,7) é mais de 3 vezes o gasto privado em P&D por trabalhador no Brasil (US\$ 19,9). No Brasil, apenas 11% dos pesquisadores trabalham em firmas privadas, enquanto esse número vai a 55% na Coreia e 79% nos EUA. (PEREIRA, 2009, p. 30)

Como se observa no excerto anterior os gastos em educação e pesquisa e inovação dos setores público e privado são altamente preocupantes, especialmente os referentes ao caso brasileiro. A forte dependência dos investimentos do Estado brasileiro no setor, decorrem da maneira como se estruturaram os setores educação e produtivo/privado ao longo dos séculos no Brasil. A pesquisa e a inovação quase sempre ficaram atreladas aos avanços científicos oriundos da educação (superior, mais especificamente), que propriamente ao setor produtivo privado (industrial, mais evidente). Tal realidade demonstra o como se fez e faz nos setores produtivo e educacional do Brasil com uma flagrante dicotomia ou mesmo “divórcio” entre os setores produtores de ciência, pesquisa e inovação do setor produtivo, industrial e tecnológico. Essa dicotomia ou mesmo isolamento dos setores resulta, muitas vezes em um setor educacional produtor de ideias e inovações que não conseguem “alcançar” a realidade. Tal fato se reflete na produção de cidades saudáveis, sustentáveis ou inteligentes. As ideias não se realizam nas práticas, não por sua ausência, mas por sua pouca ou ineficiente aplicação prática, mesmo com o instrumental legal/jurídico à mão e a abundante produção intelectual de pesquisas e da educação brasileira.

Para tanto, a necessidade de investimento em Educação se faz premente, pois que busca a mudança da realidade do país, utilizando o enorme potencial intelectual e criativo do povo brasileiro, ou seja, o capital social do povo brasileiro que nesse sentido toma uma dimensão anteriormente negligenciada, para Lôbo (2009):

O Brasil já comprovou a criatividade, o empenho e a competência de seus cientistas, mesmo com os parcos recursos [...] Mesmo com os avanços obtidos nos últimos anos, o Brasil está longe de ter uma situação ideal nas áreas de Educação, Ciência e Tecnologia. Ainda precisa de muito investimento e de forma continuada em Educação, Ciência e Tecnologia. A Educação é a porta de acesso à cidadania, e o desenvolvimento da

Ciência e da Tecnologia é instrumento de aumento da renda de um país. Afinal, a renda real só pode aumentar por meio do ganho de produtividade. E isso só se consegue com a inovação do processo produtivo. Mas a hora é esta e o Brasil não tem o direito de adiar mais uma vez o seu desenvolvimento – o que só acontece com uma população com direito à educação e detentora de padrão de conhecimento em ciência e tecnologia em bases internacionais modernas. (LÔBO, 2009, p.83)

Com isso a participação das instituições de ensino, os intelectuais, as ONGs e setores da sociedade brasileira que pensam, analisam e constroem novos modelos de produção econômica e propõem novos paradigmas para a sociedade que rompem os anteriores, ganham relevância no processo. O papel das universidades e de suas políticas de produção de conhecimento são parte essencial no processo.

Hoje, estima-se que apenas 5% dentre as firmas inovadoras teriam parcerias com universidades, em boa parte por causa dos entraves legais e burocráticos. Segundo o documento do governo, a Lei de Inovações pode diminuir esse problema, permitindo que o conhecimento gerado nas universidades públicas e institutos públicos de pesquisa possa ser transferido, mediante licenciamento, para o setor produtivo. A queda, pelo terceiro ano consecutivo, do Brasil no índice de competitividade do *International Institute for Management Development*, divulgado recentemente, está ligada a fatores que se comunicam de alguma forma, segundo a Fundação Dom Cabral, representante do Brasil: a infraestrutura inadequada – básica, científica, tecnológica (todas na 53^a posição) e educacional (54^a posição) – explica parcialmente a baixa produtividade da mão de obra (54^a posição) e os custos mais altos dos produtos nacionais, que se tornam pouco competitivos (com todo o recorde do saldo comercial, o Brasil ainda ocupa a 52^a posição do indicador exportações em relação ao PIB). (PEREIRA, 2009, p.190)

Contudo, tal situação ainda está longe do ideal. Não competimos em nível global com produtos, mas sim com técnica. Os produtos são carregados de técnica (SANTOS, 2000). Técnica depende de investimentos em educação e infraestrutura de pesquisa e inovação. Nesses campos o Brasil ainda carece de maiores investimentos.

Comparada com países de renda per capita semelhante à nossa, nossa rede de infraestrutura tecnológica (telefones, computadores e provedores) é insuficiente. A possibilidade de competição relativa de um país no mundo globalizado é determinada pela capacidade de transformar recursos naturais em produtos que tenham potencial de venda no mercado internacional. Hoje, cada vez mais, mesmo produtos básicos como os da agricultura, estão muito carregados de tecnologia, de conhecimento. (PEREIRA, 2009, p.190)

Na ótica do capitalismo global, neoliberal e flexível, portanto, os problemas dos países emergentes a exemplo do Brasil, derivam da incapacidade desses em competir com seus recursos humanos com os países centrais que aproveitam seu capital social de maneira mais produtiva e rentável. Entretanto, sob a ótica do novo paradigma assentado na sustentabilidade, o papel dos sujeitos e atores sociais vai mais além do que simples inserção no mundo global pelo aspecto econômico. A visão é mais intimista no sentido da produção de riqueza para

geração de bem-estar do homem, do indivíduo e das comunidades. A sustentabilidade almejada pelos jovens e pela intelectualidade passa, necessariamente, pela construção de ambientes saudáveis e pela sustentabilidade das cidades, mais que o externo (mercado, consumo, globalização) a sustentabilidade deve ser local. Para Santos (2000) muda-se o global a partir do local. E a cultura desempenha cada vez mais um papel crucial no processo.

Para Camacho (2013, p.18), essas características identificam a sociedade rede do século XXI:

Não se fala aqui na rede como meio [...] mas na rede simultaneamente como produto e matéria prima, ou seja, da conjugação entre o sentimento de liberdade e as novas tecnologias de informação, emerge um conjunto de relações sociais que o seu capital social não está em seus valores individuais, mas no produto que essas individualidades realizarão através da liberdade e do compartilhamento.

Esse contexto realça a responsabilidade da universidade e dos educadores para produzir saber e caminhar junto aqueles que estão à frente na execução das políticas públicas, afim de direcionar essa nova sociedade rede para uma boa governança. Esse novo modo de governança territorial marca um novo paradigma da participação social na democracia global e local, com consequente depreciação de alguns ideais que culminam nas construções de novas formas de relação social.

Nesse sentido, a cultura, como matéria prima de uma comunidade, direciona o modo como esta governa/resolve/vivencia/experimenta seus conflitos e aspirações e passa a ser o elo importante para o desenvolvimento da governança territorial. Sobre esse assunto Camacho (2013, p 191) assevera que:

Castells (2012) apresenta esses anos finais da primeira década do século XXI, como um momento surpreendente [...] Embora a Internet e a sociedade rede que vinham se organizando tenham propiciado um salto qualitativo em sua organização e nas suas mobilizações, os movimentos de Seattle, a luta pela paz, o Fórum Mundial Social, a Eco 2002 não apresentavam a possibilidade de significar uma ação transformadora imediata, pois se criava um cinismo político e um vazio e uma desesperança nas possibilidades de mudança. [...] Produz-se, dessa maneira, um movimento político contra o sistema político, constituído em sua maioria de jovens, descrentes da política tradicional e imbuídos da esperança de ser possível construir um novo processo de representação para a democracia. O fracasso dos modelos de democracia representativa e participativa versus o sucesso das mobilizações colocaria então a questão: forja-se, com elas, uma Democracia em Rede.

O jurista Joaquim Falcão que tomou posse de uma vaga na Academia Brasileira de Letras (ABL) em novembro de 2018, em discurso sobre a cultura produzida por cada comunidade como mecanismo de progresso sustentável, propõe que o Estado Democrático de Direito seja um patrimônio político:

Cultura é a capacidade de cada um escolher seu melhor futuro. Matéria-prima da democracia, tão importante quanto segurança, emprego, saúde, educação e justiça. Nenhuma economia funciona sem eficiente infraestrutura: rodovias, saneamento, transportes, energia e tanto mais. Assim, também, a democracia. Não funciona sem adequada infraestrutura para a livre circulação de direitos e deveres culturais. Direito é energia. Move igualdades e liberdades. Não pode faltar. (Joaquim Falcão, 2018).

O fato novo, nesse início de século XXI é o papel das TIC's e da sociedade rede. A alienação, exaustivamente analisada pelos pensadores da Escola de Frankfurt, ganha novos contornos em que a população que tem acesso a novas mídias ganha voz no cenário da cultura de massa (BACELAR, 2017). A cultura dessa sociedade rede “têm como centro o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação (TICs)” (CAMACHO, 2013, p.16)

E para completar o raciocínio, Camacho (2015) afirma que o papel da juventude e das novas tecnologias, especialmente das Tecnologias de Comunicação e Informação (TICs), possuem papel relevante no processo de construção de novas identidades, de relações interpessoais e de sustentabilidade nesse mundo global e em rede:

Essa sociedade rede que discutimos ao longo desse trabalho representa-se em uma “arquitetura social”, ou seja, uma arquitetura que não se constitui apenas pela técnica, é produto e, dessa maneira, expressa conteúdo, forma, transformação. A técnica favoreceu a velocidade e multiplicidade das relações, o produto, a sociedade rede, apresenta-se como uma sociedade que, cada vez menos, sente-se representada nas instituições... De outro lado, ocorre a redução da credibilidade dessa mídia tradicional, pelo imediatismo/realismo da notícia que as redes sociais e, de maneira geral, as novas TICs proporcionaram... A guisa da conclusão é preciso que se considere a política tradicional - está aqui considerada representada pelas ações de governo e pelas suas instituições e organizações – partidos políticos -, as mobilizações demonstraram que, a velocidade, a liberdade e a interatividade propiciada pelas TICs e, nelas, as redes sociais, são exigidas pela sociedade rede (CAMACHO, 2015, p. 216).

Os valores são os fios que conduzem às tradições, às culturas e às condutas sociais. Por isso, ao se falar em mudança de paradigma civilizatório, esta, antes de se tornar uma estratégia, que é o “o quê, como e onde” fazer, elas devem passar por uma mudança de valores. Por isso houve tantos “seguidores” de líderes, as pessoas os “seguiam” não porque deveriam, mas o faziam por elas mesmas, porque acreditavam na causa, compartilhavam da ideologia e do valor ali contextualizado. Assim, não bastam as normas e regulamentos que imponham a sociedade o desenvolvimento sustentável, é necessário a adoção desse conceito como um valor para que ele realmente se materialize nas tomadas de decisão dos governantes, empreendedores e sociedade.

Deste mesmo modo, não basta a cidade. Ela tem que ser sustentável, saudável e inteligente nesse mundo cada vez mais urbanizado, populoso e global. Os valores libertários e democráticos exalados pelos ares urbanos, tornam-se bandeiras de lutas de intelectuais, gestores públicos e especialmente da juventude citadina. Contudo, para que se construa essa cidade almejada, é preciso compreender o que significa do conceito de valor sustentabilidade para as gerações e como suas ferramentas legais/jurídicas existentes são utilizadas, mais eficiente em algumas partes do mundo que em outras.

1.4 Sustentabilidade, um conceito em evolução

Segundo Serafim (2016, p.2), em estudo sobre a percepção de acadêmicos sobre o conceito de sustentabilidade, o entendimento das pessoas sobre este conceito enseja uma reflexão social sobre suas próprias atitudes e acabam por nortear ações individuais e permite conhecer o engajamento dos envolvidos no debate, visto que, diferenciar ações de sustentabilidade e o comprometimento individual dos cidadãos sob uma visão sistêmica do ambiente e a dinâmica dos fenômenos sociais, tecnológicos e psicológicos permite uma análise do conceito como algo que pertence a todos e para todos.

Então, ao investigar a história do conceito de valor sustentabilidade, conta Mauch e Libby (2014), na obra os Limites da História Ambiental, que a sustentabilidade tem origem na consciência da escassez e remota aos tempos das grandes navegações para a exploração do mundo. Os venezianos tinham grande apetite por madeira para construir barcos para aumentarem suas capacidades de lutar para terem poder e riquezas. Para construírem esses barcos, por séculos, eles reservavam espaço para as árvores, no entanto, mudaram suas perspectivas do espaço para o tempo e começaram a se questionar quanto tempo levava para que essas árvores crescessem para alimentar suas demandas e como eles poderiam garantir o recrescimento dessa vegetação, daí a ideia da escassez. Foi quando os venezianos perderam o tráfico de especiarias para os portugueses que tinham navios maiores e melhores que eles e, então, focaram no aumento da produtividade florestal e excluíram os camponeses das reservas estatais. No entanto, o resultado foi o decrescimento da produtividade e, assim, “os que tinham poucos recursos cedo aprenderam que estes poderia acabar” (MAUCH e LIBBY, 2014, p.136). Então, Mauch e Libby (2014, p.136) questionam também se “a origem da consciência ambiental moderna remota, na verdade, o mundo colonial das ilhas pequenas”.

Nessas grandes navegações de expansão, os europeus encontraram ouro e ocuparam a América, as riquezas do Novo Mundo transformaram a Europa e “todas as preocupações do Velho Mundo com a sustentabilidade foram afastadas com a repentina disponibilidade de terras no Novo Mundo” (MAUCH e LIBBY, 2014, p.136). Assim, o progresso ocorreu rápido com a ideia de que tudo era muito disponível e haviam terras ilimitadas para oeste, “foi uma receita para o sucesso econômico [...] e os americanos não queriam ouvir falar sobre limites ou profecias de queda [...] assentou na crença da riqueza para alcançar a felicidade” (MAUCH e LIBBY, 2014, p. 137). A ideia de que a sustentabilidade, ou o desenvolvimento sustentado, tem origem na escassez, somado a descoberta do Novo Mundo a qual trouxe fartura e abundância aos colonizadores e também a ideia de que a prosperidade sem limites é algo que todos poderiam alcançar, levou-nos aos dias atuais e, assim, questionam Mauch e Libby (2014, p. 137):

Sem a descoberta das Américas pelos europeus, a história teria seguido um curso muito diferente. Teríamos reconhecido nossos limites mais cedo? Sem o descobrimento da América, que nos deu a noção sentimental e intelectual de abundância sem limites, talvez nós, europeus, não tivéssemos chegado a encontrar o ouro.

Assim, apesar da palavra sustentabilidade estar em voga na sociedade de hoje, Serafim (2016, p. 2) identificou que a raiz do termo sustentabilidade tem registro escrito desde o século 18, registrado no livro “Silvicultura econômica” de 1713, do alemão Hans Carl von Carlowitz, com a palavra de origem “*nachhaltend*”, traduzida para o português como sustentável. Carlowitz foi um aristocrata barroco responsável pelas minas de prata da Saxônia que necessitavam de uma grande quantidade de árvores para transformar em carvão e utilizar no processo de mineração e fundição (MAUCH e LIBBY, 2014, p. 135). De acordo com Boff (2002, *apud* SERAFIM, 2016, p. 2), “mesmo que esta palavra já tenha existido antes, Carlowitz foi o primeiro a relacionar esta palavra com um pensamento de responsabilidade para as gerações futuras”. No entanto, naquele momento, o termo fazia referência ao princípio ecológico em que, para Carlowitz, a supressão de vegetação deveria acontecer apenas se posteriormente houvesse um reflorestamento planejado, semeado e plantado (SERAFIM, 2016, p. 2).

Ele surgiu da percepção da escassez. As potências coloniais e industriais europeias desflorestaram vastamente seus territórios para alimentar com lenha a incipiente produção industrial e a construção de seus navios com os quais transportavam suas mercadorias e submetiam militarmente grande parte dos povos da Terra. Então surgiu a questão: como administrar a escassez? Carl von Carlowitz respondeu, em 1713, com um tratado que vinha com o título latino de *Sylvicultura Oeconomica*. Aí,

ele usou a expressão *nachhaltendes wirtschaften* que, traduzido, significa: administração sustentável. Os ingleses traduziram por *sustainable yield* que quer dizer produção sustentável. (BOFF, 2014, p.1)

E sob essa perspectiva, o conceito, do ponto de vista ecológico, toma fôlego a partir de análises sobre as consequências dos processos antrópicos sobre os recursos naturais em uma velocidade muito maior do que a capacidade da natureza de repô-los, ignorando a capacidade natural dos ciclos geológicos, promovendo degradação ambiental, causando processos erosivos, poluição das águas e dos solos, desmatamento e perda de biodiversidade e extensas e intensas mudanças no planeta Terra. Daí o primeiro pilar do conceito, a sustentabilidade ecológica em que o homem e a natureza devem coexistir para todas as gerações. E que, só no final do século XX, a reformulação do conceito de sustentabilidade para além do conceito florestal, colocando-o de forma mais abrangente e incorporando-o como estratégias de políticas públicas na governança desses Estados-nação que participavam e participam até hoje das conferências, associando, assim, o meio ambiente junto ao desenvolvimento das sociedades e de suas economias (SERAFIM, 2016, p.3).

Como podemos perceber, a sustentabilidade é um conceito em evolução e possui uma abordagem de significados de aspecto moral e científico, já o desenvolvimento sustentável é uma estratégia de política fundamentada para esse conceito. Por isso, para falar sobre desenvolvimento sustentável é imprescindível falar da emergência do capitalismo e do processo intenso e contínuo de urbanização. A respeito disso, há posições divergentes entre críticos sobre significado do conceito aliado às estratégias políticas baseadas no modelo de globalização:

[...] certos ambientalistas criticam a própria ideia de desenvolvimento sustentável, porque o termo "desenvolvimento" parece implicar crescimento econômico, outros assumem que o desenvolvimento sustentável só pode ser alcançado se o crescimento receber um novo conteúdo. Outros escritores pensam novamente que o capitalismo e a sustentabilidade são compatíveis, uma vez que o capitalismo é o único sistema econômico sobrevivente e, portanto, inevitável, e a questão é, antes, como mudar o capitalismo a partir de dentro. (BREIDLIN, 2009, p. 142. Tradução nossa)

Tais apontamentos levaram a criação do Clube de Roma em 1968, uma Organização Não Governamental (ONG) pró-ambientalista que buscava definir soluções para o complexo desafio resultado de “décadas de consumo exponencial e crescimento populacional que colocaram em risco o clima da Terra e os sistemas de suporte à vida, ao mesmo tempo que

reforçam as desigualdades sociais e econômicas e empobrecem bilhões em todo o mundo”⁹. Esse grupo de cientistas, economistas, líderes empresariais e ex-políticos se reuniram em 1970 junto a Jay Forrester, professor de sistemas do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT, sigla em inglês) para estudar sobre as implicações do crescimento exponencial desenfreado. Foi daí que surgiu a ideia que se previa o crescimento zero emitida por meio do relatório Os Limites do Crescimento (*The Limits to Growth*, em inglês), o qual “alertou o mundo para as consequências das interações entre os sistemas humanos e a saúde de nosso planeta”¹⁰.

Também surgiu o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, culminando, em 1972, na Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo (Suécia). Esse encontro foi o estopim das discussões sobre as responsabilidades de cada país em redirecionar suas governanças, pensando em qual mundo a presente geração quer viver e deixar para as próximas.

Assim, deve-se compreender o conceito de sustentabilidade não só pelo viés ecológico, mas também no tecido social, processual das gestões, no comportamento de cada geração, na conexão entre vulnerabilidade, pobreza e meio ambiente, fugindo de discursos hegemônicos de supremacia da retórica sobre a práxis. Então, as sociedades se mobilizam em encontros que propõem uma reforma, e não uma ruptura, como alternativa ao crescimento baseado no esgotamento (uso intenso) dos recursos naturais, e uma agenda de governança se inicia para construção da sustentabilidade na maneira de viver, morar e consumir das pessoas.

1.5 Sustentabilidade em diferentes contextos

É fundamental a prática de ouvir a quem se deseja ajudar como maneira não apenas de compreender verdadeiramente a sua realidade, mas também de adotar estratégias de ajuda que respeitem as tradições e cultura, usufruindo de forma saudável da expertise, criatividade e sabedoria dessa população/comunidade. Também é importante trazer para a sociedade uma abordagem mais ampla sobre o conceito de sustentabilidade, provocando-a a construir uma

⁹ Fonte: Site eletrônico do Clube de Roma. Disponível em: <<https://clubofrome.org/about-us/>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

¹⁰ Fonte: Site eletrônico do Clube de Roma. Disponível em: <<https://clubofrome.org/about-us/>>. Acesso em 22 dez. 2019.

visão de mais respeito para com as diferenças, uma necessidade maior de construir cidades mais acolhedores, uma gestão pública mais humana e capaz de atender a demanda social e uma gestão empresarial com mais compaixão. Isto se deve, nas palavras de Santos (2000) porque:

A globalização marca um momento de ruptura nesse processo de evolução social e moral que se vinha fazendo nos séculos precedentes [...] A globalização mata a noção de solidariedade, devolve o homem à condição primitiva do cada um por si e, como se voltássemos a ser animais da selva, reduz as noções de moralidade pública e particular a um quase nada. [...] Como, frequentemente, a ciência passa a produzir aquilo que interessa ao mercado, e não à humanidade em geral, o progresso técnico e científico não é sempre um progresso moral. (SANTOS, 2000, p. 57 e 64)

Para além desse sentimento, é necessário o desenvolvimento do sentimento de compaixão, a noção de solidariedade. Para tal, é preciso incorporar várias perspectivas epistemológicas e culturais sobre o que é sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. “As pessoas irão incorporar e reinterpretar aspectos do conhecimento e prática ocidentais em suas tradições como parte do processo contínuo de globalização” (SILLITOE, 1998 *apud* BREIDLIN, 2009, p. 142. Tradução nossa).

Investir em relações sustentáveis, que colaborem com as estratégias para promover o desenvolvimento global sustentável é o caminho para a atual geração, pois existe além de um desejo profundo das empresas em expandir seu capital, também uma expectativa sobre o aumento da população no Brasil que não é condizente com o padrão o consumo atual e a gestão dos recursos naturais (IBGE, 2018). Nessa perspectiva, empresas que desejam expandir seus mercados aproveitando a projeção de aumento da população necessitam, para isso, uma mudança de paradigmas para os fundamentados no conceito de sustentabilidade. Tal processo se faz necessário para vivência harmônica tanto do homem em sua relação com os próprios homens, quanto do homem com a natureza.

Ainda assim, há diferença no modo de viver o modelo capitalista em cada país. “Economias de mercado liberais, como os Estados Unidos, dependem fortemente de mercados competitivos para coordenação, enquanto economias de mercado coordenadas, como a Alemanha, dependem de coordenação estratégica” (HALL e GINGERICH, 2009 *apud* GEORGE, 2014, p. 9. Tradução nossa). Publicações sobre estudos organizacionais norte-americanos apontam o sofrimento provocado pelo modo de viver da atual geração provocando diferenças sociais enormes as quais foram tratadas no artigo “Compaixão e Capitalismo: implicações para estudos organizacionais” pela Universidade Rise, nos EUA:

Nos Estados Unidos, a desigualdade de renda tem aumentado desde a década de 1970, enquanto milhões de trabalhadores e suas famílias estão sofrendo a devastação do desemprego de longo prazo ou o trabalho que é inseguro e instável. Contra esse pano de fundo, um crescente corpo de literatura enfoca a compaixão nas organizações, principalmente no nível individual e de grupo de análise. No entanto, o atual sistema econômico sob o qual a economia dos EUA opera pode criar uma tensão fundamental nesse sentido. Ou seja, os princípios do Capitalismo Corporativo Americano (CCA) podem estar em contradição com a organização compassiva. O CCA é uma ideologia que enfatiza, entre outras coisas, a busca do interesse próprio, da concorrência, da troca de mercado, do consumismo e do uso de um critério de lucro/prejuízo para tomar decisões nas organizações (GEORGE, 2014, p. 5. Tradução nossa).

As estratégias de políticas públicas são responsáveis por conduzir a sociedade para um novo patamar da civilização humana e para tal é necessário começar a (re)construir essa mesma sociedade com mais sentimento de compaixão. Esse sentimento de compaixão não deve e nem pode ser visto apenas pelo seu viés religioso, espiritual ou mesmo transcendental, mas como suporte a vida e às comunidades e, assim, garantir a sobrevivência da humanidade nas próximas gerações em seus pilares ambiental, social e econômico.

Não significa descartar a necessidade de as organizações serem lucrativas, ao contrário, é uma tentativa de se afastar de uma postura ideológica que, em seus extremos, quase parece fazer da ganância uma virtude (WANG e MURNIGHAN, 2011 *apud* GEORGE, 2014, p. 10. Tradução nossa).

É importante que os estudos ambientais e as pesquisas sobre o assunto explorem mais a natureza e os determinantes das relações sociais vigentes e suas consequências para se compreender verdadeiramente como se dá o relacionamento entre o homem e a natureza e o respeito com o meio ambiente que o oferta, tendo como fio condutor a sobrevivência e o avanço tecnocientífico da humanidade. Assim, a consolidação do conceito de sustentabilidade nas políticas ambientais passa também pela alteração de valores de como os gestores privados concebem suas relações com o homem, antes mesmo do como estes se relacionam com a natureza:

[...] os CEOs são frequentemente recompensados com salários de milhões, enquanto suas empresas demitem milhares (Reich, 2012). Como Kalleberg (2011) observa, as empresas continuaram a diminuir nos bons tempos; enquanto o *downsizing* (processo de redução) e as demissões já foram respostas legítimas para as pressões de lucro, eles agora se tornaram uma forma de aumentar os lucros de curto prazo mantendo a massa salarial (e o preço e a quantidade de mão-de-obra) e transferindo renda do trabalho para o capital. (GEORGE, 2014, p. 39. Tradução nossa)

Compaixão social no sentido amplo de sociedade (cidadãos e empresários) significa agir sintonizado com as necessidades e com cuidado do sofrimento, vulnerabilidade e marginalização em que vive parte substancial da sociedade. “A compaixão é exibida nas

organizações quando os membros da organização expressam cuidado e preocupação com os outros e são motivados a aliviar o sofrimento” (GEORGE, 2014, p.7. Tradução nossa). Olabisi *et al.* (2017) explicam que em comunidades em que a situação de pobreza é capaz de provocar no ser humano *insights* de criatividade para o desenvolvimento, demonstra que o investimento em capital social, atitudes altruistas e parceiras são importantes para promover a compaixão social.

A comunidade Maasai estudada por Olabisi *et al.* (2017), é uma tribo africana que faz parte da base da pirâmide de populações com aproximadamente um milhão de indivíduos seminômades e que, até então, conseguiram manter suas tradições culturais e foram capazes de limitar as influências do mundo exterior. No entanto, com o avanço do mundo para a região em que vivem, a comunidade foi “obrigada” a se abrir para um modo de sobrevivência diferente e isto ocorreu:

[...] devido à fragmentação e conservação da terra comunal, a população Maasai foi proibida de acessar a terra ou a água dentro das reservas e tem sido motivada pela necessidade de encontrar maneiras de preservar sua herança enquanto ganha a vida. Posteriormente, eles enfrentam problemas como doença, fome, pobreza e falta de educação e água limpa (OLABISI *et al.*, 2017, p.4. Tradução nossa).

A situação analisada por Olabisi *et al.* (2017) demonstra que o processo de padronização da cultura mundial, do modo de viver urbano, moderno e globalizado pode ser devastador para algumas comunidades que carregam suas próprias expertises. No trabalho de Olabisi *et al.* (2017), uma das propostas foi ilustrar como populações da base da pirâmide populacional podem se tornar essenciais para a expansão de empresas com mercados locais já saturados e comprovar a contribuição que uma comunidade pode oferecer a uma empresa e o que essa pode oferecer à comunidade com oportunidade de desenvolvimento das habilidades, independência financeira e educação avançada. No artigo elaborado sobre a pesquisa cita que:

[...] estudiosos da sociologia e do desenvolvimento têm argumentado que o capital social é essencial para o desenvolvimento da comunidade e pode servir como uma ponte ideal entre os pobres e os recursos disponíveis (Ansari *et al.*, 2012). Para este fim, observamos uma evolução da literatura de estratégia da base da pirâmide (BdP), desde ver a comunidade da BdP como “consumidores” ou “produtores” dentro da cadeia de valor até recebê-los como “parceiros” (Londres, 2009). Essa abordagem argumenta que as iniciativas de BdP devem ser orientadas pelas necessidades dos marginalizados, conforme a percepção deles (Ansari *et al.*, 2012; Arora e Romijn, 2012). Pesquisas anteriores também sugerem que ouvir os pobres e entender seus desafios, escolhas e restrições são essenciais para construir parcerias. (OLABISI *et al.*, 2017, p.2)

No estudo de Olabisi *et al.* (2017) uma empresa espanhola de sapatos almejou expandir seu mercado no continente Africano para a comunidade Maasai. Esse estudo mostra

que foi possível a imersão da empresa estrangeira na comunidade autóctone por meio de estratégias baseadas no conceito de sustentabilidade. Foi do entendimento da cultura e tradição local, da construção de confiança com a comunidade utilizando um mediador que intercambiasse os diálogos e negociações, que culminou o sucesso comercial da empresa, bem como no empoderamento da comunidade oferecendo poder, legitimidade e urgência. Assim, criou-se um sistema em que a própria comunidade foi capaz de continuar o avanço por seu próprio esforço, conforme suas necessidades e interesses, construindo um novo tempo para a comunidade.

Outro exemplo da compaixão social é o da Bar Hostess Empowerment & Support Programme (BHESP)¹¹, Organização Não Governamental no Quênia que atua em questões sobre a vulnerabilidade das mulheres que são profissionais do sexo, mulheres que fazem sexo com mulheres (WSW), mulheres que usam drogas e recepcionistas de bar. A organização serve como uma voz comum para essas populações vulneráveis em um esforço para reduzir o estigma, a discriminação e as doenças, ao mesmo tempo em que engaja vários interessados, mobiliza o apoio e os recursos de doadores, fortalecendo a capacidade de cada mulher e promovendo diálogo sobre a política local e bem-estar a partir deles. Ao analisarmos as ações da BHESP foi possível compreender a importância da promoção do empoderamento da população vulnerável e marginalizada, o estímulo da confiança em cada uma, da educação para requisitarem seus direitos humanos com respeito e dignidade e da criação de programas que ofereçam acesso e novas oportunidade profissionais.

Assim, ao se analisar exemplos concretos sobre a compaixão social na gestão empresarial observamos que as empresas quando começam a ter uma gestão mais humana, gerindo com mais humanidade e capazes de se sensibilizarem com o sofrimento alheio, tendem a diminuir a desigualdade social.

Superar os desafios da presente geração só será possível por meio do investimento em capital humano, respeito ao meio ambiente e suas limitações. É imprescindível a mudança de paradigma por meio da transformação de valores da sociedade, ética/moral de cada cidadão atuando em seu local, bem como do processo de integração de todas as culturas e tradições de maneira harmoniosa. Também é importante a execução de estratégias de incentivo às ações que levam as pessoas a cuidarem do bem público e natural, à dedicação de tempo para atuar

¹¹ BHESP <<https://www.nswp.org/featured/bar-hostess-empowerment-and-support-programme>> Acesso em 04/07/2018

em prol do planeta, na educação para um novo modelo de relação humana baseada na sensibilização com a vulnerabilidade, da marginalização social e do sofrimento alheio, na promoção da gentileza, na compaixão e no respeito às diferenças, para aos poucos construir um novo ambiente social capaz de respeitar a própria espécie e o planeta Terra.

São essas as bases de uma sociedade capaz de vencer a exploração dos recursos naturais em prol do crescimento econômico, capaz de gerir o uso e ocupação do solo visando o bem-estar coletivo, de priorizar recursos renováveis na produção de energia, dentre outros.

1.6 A agenda de sustentabilidade

Embora as lutas e os movimentos sociais pelas questões ambientais não sejam novas, o foco é novo, e o que aspira a geração do final do século XX “é um crescimento diferente, ambientalmente prudente e socialmente responsável, voltado para uma qualidade de vida superior e equitativamente distribuída” (CARVALHO, 2003 *apud* SACHS, 1993).

Em 1945, nos pós Segunda Guerra Mundial, foi fundada a Organização das Nações Unidas (ONU), uma corte internacional de justiça para criar a paz e a segurança no mundo. Na época, a ONU era composta por 51 membros, e atualmente por 193 membros que têm objetivos ampliados, à exemplo de agir com relação a mudança climática, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, desarmamento, terrorismo, humanitário e emergências de saúde, igualdade de gênero, governança, produção de alimentos, entre outros¹². Com estes objetivos, iniciou-se encontros com vários Estados-nação para propor um novo paradigma civilizatório, ações e estratégias de política e governança para o crescimento e desenvolvimento das sociedades considerando a responsabilidade das presentes gerações com relação as futuras gerações como uma questão de ética, sob uma perspectiva de distribuição equitativa dos benefícios desse desenvolvimento e a promoção do bem estar dos indivíduos e da coletividade.

Em uma das iniciativas da ONU, por meio da UNESCO, uma de suas agências, foi realizada em 1968 a Conferência sobre a Biosfera, em Paris. Nesse encontro foi criado o programa Homem e Biosfera (MaB, do inglês *Man and the Biosphere*), com o objetivo de expandir “os entendimentos da relação entre os humanos e o meio ambiente, e promover o

¹² Fonte: Site eletrônico da Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.un.org/en/>>. Acesso em: 22 dez. 2019.

conhecimento, a prática e os valores humanos para implantar as boas relações entre as populações e o meio ambiente em todo o planeta” (BARBIERI, SILVA, 2011).

Nesse cenário, em outro encontro, dessa vez em Estocolmo, em 1972, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), os debates sobre os problemas ambientais e sociais planetários levaram a criação de instrumentos estratégicos para harmonizar a relação entre o homem e a natureza (BARBIERI, SILVA, 2011). Dentre eles, culminou o documento divulgado pelo Relatório Brundtland, intitulado “Nosso Futuro Comum”, pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (CMMAD).

O Relatório Brundtland foi publicado em 1987, ele firmou oficialmente na política pública internacional a definição clássica para um novo paradigma social, como base para uma nova gestão de desenvolvimento. Então, estabeleceu-se o desenvolvimento sustentável como sendo aquele que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerm as suas próprias necessidades (IPIRANGA, GODOY e BRUNSTEIN, 2011). Para Kohler e Philippi Jr. (2009), a Conferência de Estocolmo foi um marco, a partir de então, foi difundido e popularizado a expressão desenvolvimento sustentável (BARBIERI, SILVA, 2011).

Segundo Kohler e Philippi Jr. (2009), na década de 1990 os debates nas assembleias internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a problemática ambiental foram o estopim da construção e desenvolvimento de políticas ambientais em nível global. Assim, o desenvolvimento sustentável proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU), foi o início de uma agenda de governança global em que o meio ambiente, as sociedades e suas economias, começam a ser vistos em conjunto.

Desde então, estão sendo discutidas propostas para que o progresso se dê em harmonia com a natureza, garantindo a qualidade de vida tanto para a geração atual quanto para as futuras no planeta. A avaliação partiu do pressuposto de que, se todas as pessoas almejarem o mesmo padrão de desenvolvimento dos países ricos, não haverá recursos naturais para todo mundo sem que sejam feitos graves — e irreversíveis — danos ao meio ambiente (BRASIL, 2019)¹³.

Assim, nessas conferências, os Estados-nação membros debatem e constroem documentos que propõem desafios, traçam estratégias e firmam acordos para materializar esse

¹³ Disponível na íntegra em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 15 set. 2020.

conceito/estratégia na governança de cada um desses Estados-membros (signatários), de tal forma que a sociedade, governo e setor produtivo caminhem em uma única direção.

Nesse cenário, em 1992, no Rio de Janeiro, ocorreu o encontro Rio 92 (ou Eco 92), em que 170 Estados-nação e mais de 14 mil ONG's se reuniram e debateram acordos multilaterais com intenções e definições quanto a condução das estratégias de desenvolvimento dos territórios, incluindo o brasileiro.

Foi naquele momento que a comunidade política internacional admitiu claramente que era preciso conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza. [...] O ambiente político internacional da época favoreceu a aceitação pelos países desenvolvidos de que as responsabilidades pela preservação do meio ambiente e pela construção de um convívio equilibrado com o planeta são diferentes. Na Rio-92, ficou acordado, então, que os países em desenvolvimento deveriam receber apoio financeiro e tecnológico para alcançarem outro modelo de desenvolvimento que seja sustentável, inclusive com a redução dos padrões de consumo — especialmente de combustíveis fósseis (petróleo e carvão mineral). Com essa decisão, a união possível entre meio ambiente e desenvolvimento avançou, superando os conflitos registrados nas reuniões anteriores patrocinadas pela ONU, como na Conferência de Estocolmo, em 1972. (BRASIL, 2019)¹⁴

Segundo Brasil (2018), a Eco 92 ou Rio 92, que ocorreu vinte anos depois da conferência de Estocolmo, teve como objetivos principais:

- avaliar a situação ambiental de acordo com o desenvolvimento;
- estabelecer mecanismos de transferência de tecnologias não-poluentes aos países em desenvolvimento;
- examinar estratégias para a incorporação de preocupações ambientais ao processo de desenvolvimento;
- estabelecer um sistema de cooperação internacional para prever ameaças ambientais e prestar socorro em casos de emergência;
- reavaliar o sistema de organismos da ONU, criando, se necessário, novas instituições para implementar as decisões da conferência. (BRASIL, 2018)¹⁵

Nesse contexto, a Eco 92 produziu importantes documentos que se tornaram fonte de novas legislações internacionais e locais, a exemplo da legislação do Brasil. A absorção de normativas e regras estabelecidas de comum acordo em nível global a partir da participação brasileira em reuniões, acordos, encontros e demais fóruns internacionais, demonstra, além de outras possíveis análises, que, no contexto das práticas democráticas, o local cada vez mais se imiscui das ordenações globais. Essa “sintonia” entre o regional e o global é benéfica e salutar no mundo cada vez mais global. E, ainda, nas reuniões patrocinadas pela ONU com os

¹⁴ Disponível na íntegra em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>>. Acesso em: 15 set. 2020.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2012/01/acordos-globais>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

estados-nação membros, contam cada vez mais com a presença da sociedade civil organizada na figura das ONG's, tornando esses órgãos e entidades importantes interlocutores entre a sociedade e os Estados.

Participaram da Rio-92 172 países, representados por aproximadamente 10 mil participantes, incluindo 116 chefes de Estado. Integrantes de cerca de 1.400 organizações não governamentais também receberam credenciais para acompanhar as reuniões. Desde então, o papel dessas entidades foi se tornando cada vez mais importante nas negociações internacionais sobre o meio ambiente.¹⁶

Assim, o cenário de debate entre Estados e ONG's da Rio/92 demonstrou-se extremamente produtivo e citamos como seu expoente maior a Cúpula da Terra.

A Cúpula da Terra produziu cinco documentos que, entre outros aspectos, alertavam para a necessidade de uma urgente mudança de comportamento, com o objetivo de preservar a vida na Terra. Foram eles:

- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
- Agenda 21
- Princípios para a Administração Sustentável das Florestas
- Convenção da Biodiversidade
- Convenção sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2018)¹⁷

Os documentos importantes da Cúpula da Terra oriundos da Rio/92 impactaram sobremaneira as cartas constitucionais de vários países ao redor do mundo. Desses importantes documentos salientamos a Agenda 21. A Agenda 21, contém recomendações aos países signatários que resultaram na consolidação de diversos relatórios, tratados, protocolos e outros documentos, elaborados durante décadas na esfera da ONU. A Agenda 21 ampliou o conceito de desenvolvimento sustentável, buscando conciliar justiça social, eficiência econômica e equilíbrio ambiental. Trata-se de um documento que procurou os caminhos para concretizar tais conceitos, indicando as ferramentas de gerenciamento necessárias. Ofereceu ainda políticas e programas para obter um equilíbrio sustentável entre consumo, população e capacidade de suporte do planeta (KOHLER e PHILPPI Jr., *apud* 1999 SIRKIS, 2009).

Outro importante documento oriundo da Cúpula da Terra que destacamos é a Convenção para Mudança do Clima, que, como assevera Roveri *et al.* (2014), foi pautada na chamada “responsabilidade histórica”:

Na Convenção do Clima, foi adotado o princípio da “responsabilidade comum, mas diferenciada”. Segundo este princípio, as partes do Anexo I da Convenção (os países

¹⁶ Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/72104677/saude-ambiental>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

¹⁷ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/meio-ambiente/2012/01/acordos-globais>. Acesso em: 18 ago. 2020

industrializados), devido à sua responsabilidade histórica pelo aquecimento global, devem reduzir, em termos absolutos, suas emissões de GEE. Já para as partes não incluídas no Anexo I, os países em desenvolvimento, se admite um aumento das emissões, pois uma redução poderia comprometer a realização de seus objetivos de desenvolvimento.

Em 1997, foi a vez de Quioto, no Japão, a terceira Conferência das Partes das Nações Unidas (COP3) resultou no Protocolo de Quioto, documento que definiu compromissos mais rígidos para redução da emissão de gases de efeito estufa. No ano de 2000 aconteceu a Cúpula do Milênio das Nações Unidas em Nova York, como resultado desse encontro estabeleceram-se os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), conforme ilustra a Figura 3. Os Objetivos do Milênio determinavam oito objetivos internacionais de desenvolvimento com metas para o ano de 2015, e foram importantes marcos na formulação das políticas ambientais em todo o mundo.

Figura 3: Objetivos do Milênio. 2000. ONU.



Fonte: ONU, 2000. Extraído do sítio www.nacoesunidas.org.

E, anualmente, as Conferências das Partes foram discutindo as estratégias, resultados e criando documentos que traçam metas com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável.

Em outra COP, no ano de 2001, foi assinado o Acordo de Marrakesh, criando os Mecanismos de Flexibilização, entre eles o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MLD). Esse é o único mecanismo entre os quais o Brasil pode participar dentro do mercado de carbono no âmbito do Protocolo de Quioto, o chamado Mercado Regulado. Através dele, projetos de mitigação de emissões de GEE no país podem obter créditos de carbono junto à ONU e esses créditos podem ser vendidos aos países Anexo I. O Protocolo de Quioto terminou sua ratificação internacional somente em 2005, tornando-se válido em todo o mundo.¹⁸

¹⁸ Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/compensa%C3%A7%C3%A3o-de-gee-tudo-o-que-voc%C3%A9-precisa-saber-felipe-bittencourt/>>. Acesso em: 27 mar. 2019.

A busca por esse modelo de desenvolvimento que reduziria a pressão sobre o meio ambiente levou a chamada Produção Mais Limpa (P + L) e Consumo Sustentável.

No decorrer dos anos, o conceito de P+L foi ampliado, passando a incorporar novas variáveis, critérios e princípios, como as questões sociais que estavam relegadas em relação às ambientais. Dessa forma, a Produção Sustentável, representa a evolução do conceito de P+L, pois incorpora, ao longo de todo o ciclo de vida de bens e serviços, as melhores alternativas possíveis para minimizar custos ambientais e sociais. (FEAM, 2019)¹⁹

Em 2002, na Rio+10, é apresentado o Plano de Johannesburgo, o qual “definiu um programa de ação de dez anos para apoiar iniciativas regionais e nacionais para a promoção de mudanças nos padrões de produção e consumo, conhecido como Processo de Marrakesh sobre Produção e Consumo Sustentáveis” (FEAM, 2019). Ainda segundo a FEAM (2019), a finalidade desse plano foi o de desenvolver e implementar políticas públicas relativas às questões ambientais. Assim, o desafio para o início do século XXI é consolidar o conceito de sustentabilidade como um valor socioambiental para promover o desenvolvimento sustentável. No entanto, tal consolidação, segundo a FEAM (2019), vem ocorrendo de forma lenta:

Apesar de todos os compromissos protocolares dos estados nacionais no âmbito das diversas estratégias adotadas ao longo dos últimos anos, a implementação de práticas de Produção e Consumo Sustentável tem se mostrado lenta, além de serem parcialmente neutralizadas ou até mesmo revertidas em razão do incremento geral da produção e do consumismo crescente que resultam na intensificação das atividades extrativistas; na ampliação da exploração dos recursos naturais e consequente aumento da geração de resíduos. (FEAM, 2019)²⁰

Para Breidlin (2009), aspirar que a educação seja um caminho importante para essa transição de valores sociais que a atual geração ora vivencia é vital:

Embora o desenvolvimento sustentável esteja geralmente ligado a questões ambientais, a importância da educação no desenvolvimento sustentável também é vital. A questão é, no entanto, que tipo de educação para o desenvolvimento sustentável? Quando Chilisa et al. afirmam que é através da educação que "aprendemos sobre nossa herança cultural e nossos valores, e é o meio pelo qual transmitimos todas as formas de conhecimento através das gerações" (Chilesa et al., 2003, p. 4), eles têm em mente um processo de educação que está profundamente enraizado na realidade epistemológica do povo local. (BREIDLIN, 2009, p. 142. Tradução nossa)

¹⁹ Disponível em: <<http://www.feam.br/noticias/15/1500-wwwfeambrproducao-sustentavelindicepmaisl>>. Acesso em 19 mar. 2019

²⁰ Disponível em: <http://www.feam.br/noticias/15/1500-wwwfeambrproducao-sustentavelindicepmaisl>. Acesso em: 19 mar. 2019.

Segundo Mikhailova (2004, p. 27 *apud* SERAFIM, 2016, p.3), nessa reunião em Johanesburgo, denominada Cúpula Mundial de 2002, foi adicionado ao conceito valores expressos com relação a melhoria da qualidade de vida dos habitantes do planeta, “distingue o fator que limita tal desenvolvimento e pode prejudicar as gerações futuras (o uso de recursos naturais além da capacidade da terra)”. Assim, na evolução do conceito para um desenvolvimento sustentável na governança dos Estados-nação envolvidos nas conferencias da ONU a qualidade de vida passa a integrar a percepção e análise dos três pilares do desenvolvimento sustentável, a sustentabilidade ecológica, econômica e social, os quais devem estar em equilíbrio dinâmico. Em 2012, no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida como Rio+20 para discutir, entre outras, sobre a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável.

Em 2015, na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável ocorrida em Nova York, foi proposto e com consenso dos Estados-membros da ONU, a materialização do lema o “Futuro que Queremos”. Nesse evento foi produzido o documento em que arrojados e ambiciosos desafios foram propostos a partir dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS). Os 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) criados para a promoção de cooperações internacional entre os países, por meio de programas, ações e diretrizes que buscam trazer o ciclo econômico mundial para mudanças de valores em uma tentativa de cuidar da natureza para atender a presente e futura geração (ONU, 2015).

No último ano, o Fórum Econômico Mundial apontou que um total de 2,5 trilhões de dólares em investimentos seria necessário para que os 17 ODS fossem alcançados até 2030. Apesar de os 193 países membros da ONU terem assumido o compromisso de alinhar o seu desenvolvimento aos ODS, fica evidente que tal valor não pode ser unicamente assumido pelos governos, o que desperta a importância da atuação do setor privado no processo de transição para economias baseadas nos princípios do desenvolvimento sustentável. (MEDEIROS, 2019)²¹

A Agenda 2030 prega um desenvolvimento transformador com o lema/compromisso “*Sem Deixar Ninguém Para Trás*”:

A Agenda 2030 é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade, que busca fortalecer a paz universal. O plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os ODS, e 169 metas, para erradicar a pobreza e promover vida digna

²¹ Disponível em: <<https://blog.waycarbon.com/2019/03/ods-incorporados-pelas-empresas/>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

para todos, dentro dos limites do planeta. São objetivos e metas claras, para que todos os países adotem de acordo com suas próprias prioridades e atuem no espírito de uma parceria global que orienta as escolhas necessárias para melhorar a vida das pessoas, agora e no futuro. (Agenda 2030).²²

Fica evidente que a construção desse novo valor social baseado/fundamentado no conceito de sustentabilidade é um processo, e que este ocorre simultaneamente entre Estado (poder público e sociedade civil) e setor produtivo, que leva/convoca a humanidade cada dia mais para o desenvolvimento sustentável como uma estratégia de crescimento (como alternativa/solução da crise socioambiental que vivemos). As estratégias e desafios que vêm sendo propostos pela Cúpula das Nações Unidas são diferentes para as nações que estão à frente do desenvolvimento capitalista e para as que são periféricas, chamado princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, porque para se chegar a “igualdade e equilíbrio” deve-se tratar os diferentes conforme suas necessidades e potenciais. Um exemplo disso fica expresso na “Carta Declaração do Itamaraty” sobre a Agenda Brasileira para o desenvolvimento sustentável baseada nos ODS chamado “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil”:

6. Os Objetivos e metas são o resultado de mais de dois anos de consulta pública intensiva e do engajamento da sociedade civil e de outros grupos interessados em todo o mundo, prestando uma atenção especial às vozes dos mais pobres e mais vulneráveis. Esta consulta incluiu os valiosos trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho Aberto sobre Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Assembleia Geral e pelo Secretariado das Nações Unidas, apresentados em relatório síntese do Secretário-Geral em dezembro de 2014. (ITAMARATY, 2015).

Assim como fica evidente no trecho “Nossa visão” da mesma carta:

9. Antevemos um mundo em que cada país desfrute de crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e de trabalho decente para todos. Um mundo em que os padrões de consumo e produção e o uso de todos os recursos naturais – do ar à terra; dos rios, lagos e aquíferos aos oceanos e mares – sejam sustentáveis. Um mundo em que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, bem como um ambiente propício nos níveis nacional e internacional, constituam elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável, além do crescimento econômico inclusivo e sustentado, desenvolvimento social, proteção ambiental e erradicação da pobreza e da fome. Um mundo em que o desenvolvimento e a aplicação da tecnologia sejam sensíveis ao clima, respeitem a biodiversidade e sejam resilientes. Um mundo em que a humanidade viva em harmonia com a natureza e em que animais selvagens e outras espécies vivas sejam protegidos. (ITAMARATY, 2015).

²² Extraído do sítio da Agenda 2030. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/sobre/>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

A Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) se constitui em um vigoroso instrumento para os Objetivos Para o Desenvolvimento Sustentável (ODS), preconizados na Agenda 2030, e que se apresentam como metas globais estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas para promoção de políticas que constroem estratégias de crescimento que se preocupam com a questão ambiental e social e, como consequência, conduzem a sociedade para um novo paradigma de consumo e justiça social. Essa íntima relação entre as leis brasileiras que normatizam o tema meio ambiente e as normatizações internacionais fizeram das leis ambientais brasileiras inovadoras e anteciparam em décadas aquilo que surgiria como regra internacional, a partir de encontros, acordos multilaterais e determinações jurídicas e legais no mundo nas décadas de 1990, 2000 e 2010 (COLESANTI, BACELAR, 2007).

Assim, para ilustrar o quanto inovadoras e modernas são nossas legislações ambientais, ao observar a Figura 4, podemos perceber que vários pressupostos dos ODS de 2015 já se encontravam disseminados por essas.

Figura 4: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável pela ONU



Fonte: ONU, 2015. Disponível em: www.nacoesunidas.org.

1.7 A governança da agenda de sustentabilidade no Brasil

Da governança para a concretização dos ODS no território brasileiro com a participação dos três entes federados (União, Estados e municípios) segundo a plataforma eletrônica do Ministério das Relações Exteriores:

No plano nacional, contamos com esforço amplo e participativo de coordenação para a formação da posição brasileira. Em seus dois anos de funcionamento, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) envolveu amplamente o Executivo federal e recebeu decisivas contribuições dos Estados e Municípios, da sociedade civil, de movimentos sociais, do setor privado e da academia. Essa ativa participação da sociedade singularizou a atuação e a contribuição brasileira nos debates nas Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável. (Itamaraty, 2018)²³

No mesmo ano de 2015, o Ministério do Meio Ambiente do Brasil (MMA) divulgou que durante a 21^a Conferência das Partes (COP21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), que ocorreu em Paris, na França, o Brasil apoiou o Acordo de Paris e assinou sua ratificação em 21/09/2016, tornando o que apenas ambiciosas aspirações em um acordo firmado por meio das chamadas Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas (iNDC, na sigla em inglês) apresentadas às partes como um compromisso oficial do país.

Ao final de 2016 a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD) divulgou o apoio ao Acordo de Paris e em reunião interna estabeleceu estratégias para sua implementação e estabelecer metas e ações²⁴.

O Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sisema) participou nesta segunda-feira (12) da ratificação da participação do Brasil no Acordo de Paris, que estabelece metas a serem adotadas na tentativa de se combater o aquecimento global. O secretário-adjunto de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Germano Vieira, participou da solenidade. [...] A presença de Germano reitera a preocupação de Minas Gerais com as metas brasileiras no tocante às mudanças climáticas. [...] "Foi importante marcar a presença de Minas Gerais, já que os compromissos do acordo são para todo o Brasil. A presença de Minas Gerais demonstra o comprometimento com as metas, além de nos possibilitar casá-las com o Plano de Energia e Mudanças Climáticas de Minas Gerais (PEMC)", explicou. O Plano de Energia e Mudanças Climáticas de Minas Gerais (PEMC), é uma ferramenta de planejamento transversal que busca ações para assegurar a transição para uma economia de baixo carbono, visando o desenvolvimento econômico sustentável em todo o estado [...] (SEMAD, 2016).

²³ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de-desenvolvimento-pos-2015>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

²⁴ Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/1/2927-minas-marca-presenca-na-ratificacao-do-acordo-de-paris>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

Assim, o que se vislumbra num futuro próximo são mudanças significativas na governança socioambiental e aprimoramento dos instrumentos das políticas públicas para o planejamento urbano e a gestão ambiental, em especial com relação ao processo de licenciamento ambiental das atividades potencialmente danosas ao meio ambiente e as comunidades para se cumprir com as metas de redução da emissão de gases de efeito estufa acordadas pelo Brasil, que estão estimadas em 37% até 2025 e 43% até 2030, com valores do ano base de 2005 (EPE, 2016)²⁵.

Contudo, o final da década de 2010 indica um cenário perturbador para o Brasil quanto sua posição de liderança econômica e ambiental no planeta. Isto se dá pela titubeante estratégia do Governo Federal quanto a políticas públicas contrárias a adesão do Brasil no Acordo Paris com a alegação de que tal acordo fere a soberania do país, posição esta que, no Fórum Econômico Mundial de 2019 já se mostrava diferente da posição anterior. Assim, observamos que o governo federal do Brasil adota posturas incoerentes e de difícil entendimento. Para ilustrar tal situação, transcrevemos duas alegações do Governo Federal, antes e após o encontro em Davos (Suíça) em 2019.

[...] “O que está em jogo é a soberania nacional, porque são 136 milhões de hectares que perdemos ingerência sobre eles”, disse Jair Bolsonaro a jornalistas antes de um almoço com empresários do setor de seguros liderados pela Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg), no Rio de Janeiro. “Eu saio do Acordo de Paris se isso continuar sendo objeto. Se nossa parte for para entregar 136 milhões de hectares da Amazônia, estou fora sim”, acrescentou.²⁶

[...] O presidente ... disse nesta terça-feira (22), em encontro com executivos no Fórum Econômico Mundial, em Davos, na Suíça, que por ora o Brasil não vai deixar o Acordo de Paris sobre o clima. [...] Durante a campanha eleitoral, em setembro, Bolsonaro disse que, se eleito, poderia retirar o Brasil do Acordo de Paris. No mês seguinte, no entanto, afirmou que não iria tirar o país do tratado caso se tornasse presidente. Em dezembro, já eleito, afirmou que só iria sair se acordo não fosse alterado. [...] Na segunda-feira (21), o embaixador da Alemanha no Brasil, Georg Witschel, disse que o governo precisa adotar políticas públicas que expliquem melhor à comunidade internacional as intenções da nova gestão nas áreas de direitos humanos e clima. Witschel deu a declaração no Palácio do Planalto, após se reunir o presidente em exercício Hamilton Mourão. "Acho que é importante que o governo faça uma política pública que explique as intenções, as reformas e também explique

²⁵ Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-308/NT%20COP21%20iNDC.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018

²⁶ Disponível em: <<https://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKCN1LJ1YT-OBRDN>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

que os direitos humanos, a luta contra a mudança climática continuará. Estou otimista, mas temos afazeres juntos", afirmou o embaixador.²⁷

As posições contraditórias e preocupantes do atual Governo Federal do Brasil com relação a agenda ambiental em nível local e global faz com que nosso país abdique de sua posição nos debates e avanços do setor ambiental em nível planetário que galgou na década de 1990 e início do século XXI. Em atenção ao direcionamento do governo brasileiro nos primeiros meses do ano de 2019, ex-ministros de Estado da pasta do Meio Ambiente do Brasil, se uniram em publicação para alertar a sociedade sobre os sinais de retrocessos na agenda socioambiental brasileira, o risco de perdas irreparáveis de biodiversidade, as ameaças contra as ações de combate as mudanças climáticas e, até mesmo, os preceitos da Constituição Federal de 1988 e da Política Nacional de Meio Ambiente, levando o país a um desenvolvimento insustentável.

Seguem trechos da carta:

Passados mais de cem dias do novo governo, as iniciativas em curso vão na direção oposta à de nosso alerta, comprometendo a imagem e a credibilidade internacional do país. [...] A governança socioambiental no Brasil está sendo desmontada, em afronta à Constituição. Estamos assistindo a uma série de ações, sem precedentes, que esvaziam a sua capacidade de formulação e implementação de políticas públicas do Ministério do Meio Ambiente [...] A ausência de diretrizes objetivas sobre o tema não somente tolhe o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil, comprometendo seu papel protagônico exercido globalmente, mas também sinaliza com retrocessos nos esforços praticados de redução de emissões de gases de efeito estufa, nas necessárias ações de adaptação e no não cumprimento da Política Nacional de Mudança do Clima. [...] O discurso contra os órgãos de controle ambiental, em especial o Ibama e o ICMBio, e o questionamento aos dados de monitoramento do INPE, cujo sucesso é auto-evidente, soma-se a uma crítica situação orçamentária e de pessoal dos órgãos. Tudo isso reforça na ponta a sensação de impunidade, que é a senha para mais desmatamento e mais violência. [...] O Sistema Nacional de Meio Ambiente precisa ser fortalecido especialmente pelo financiamento dos órgãos que o integram. É grave a perspectiva de afrouxamento do licenciamento ambiental, travestido de "eficiência de gestão", num país que acaba de passar pelo trauma de Brumadinho. Os setores empresarial e financeiro exigem regras claras, que confirmam segurança às suas atividades. Não é possível, quase sete anos após a mudança do Código Florestal, que seus dispositivos, pactuados pelo Congresso e consolidados pelo Supremo Tribunal Federal, estejam sob ataque quando deveriam estar sendo simplesmente implementados. Sob alegação de "segurança jurídica" apenas para um lado, o do poder econômico, põe-se um país inteiro sob risco de judicialização. [...] Há que se cumprir os preceitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, reforçados pelos compromissos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional, há muitas décadas. O Brasil percorreu um longo caminho para consolidar sua governança ambiental. [...] É urgente que o Brasil reafirme a sua responsabilidade quanto à proteção do meio ambiente e defina

²⁷ Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/22/em-davos-jair-bolsonaro-diz-que-ora-o-brasil-nao-vai-deixar-o-acordo-de-paris-sobre-o-clima.ghtml> - acesso em janeiro de 2019>. Acesso em: 02 fev. 2020.

rumos concretos que levem à promoção do desenvolvimento sustentável e ao avanço da agenda socioambiental, a partir de ação firme e comprometida dos seus governantes. Não há desenvolvimento sem a proteção do meio ambiente. E isso se faz com quadros regulatórios robustos e eficientes, com gestão pública de excelência, com a participação da sociedade e com inserção internacional.... Reafirmamos que o Brasil não pode desembarcar do mundo em pleno século 21. Mais do que isso, é preciso evitar que o país desembarque de si próprio. (BRASIL, 2019)²⁸

A preocupação de que “o Brasil não pode desembarcar do mundo em pleno século XXI. Mais do que isso, é preciso evitar que o país desembarque de si próprio”. Fica evidente nas ações do primeiro trimestre de 2019 do governo federal, além das já comentadas, ainda podemos citar a tentativa de unir os Ministérios de Meio Ambiente com o da Agricultura, pastas ministeriais que possuem interesses políticos e sociais antagônicos, o enfraquecimento dos conselhos de participação civil nas deliberações sobre o tema, ausência de diálogo com a sociedade extinguindo mais de 600 órgãos de participação popular por meio do Decreto Federal nº 9.759 de abril de 2019²⁹, demonstrando o risco à democracia que além de enfraquecer os mecanismos de defesa do meio ambiente intensificam a vulnerabilidade social, em especial das populações indígenas e quilombolas, bem como as propostas de mudanças na normas legais do Licenciamento Ambiental e do Código Florestal brasileiro, a exemplo do Projeto de Lei 2362 de maio de 2019 de autoria de dois senadores que deliberaram em alterações na proteção de vegetações nativas no território brasileiro, com a justificativa de garantia do direito à propriedade.

Para completar o quadro de retrocesso sobre o assunto, a tentativa do governo federal brasileiro de sair do Acordo de Paris é ponto crítico. O Acordo Paris prevê estabilidade de quatro anos dos participantes, descrito no artigo 28 que o pedido de retirada do Acordo poderá ser feito a qualquer momento após três anos da ratificação e a efetividade do pedido, via notificação escrita, ocorrerá no mínimo após um ano:

Artigo 28³⁰: 1. A qualquer momento após três anos a partir da data em que o presente Acordo tenha entrado em vigor para uma Parte, esta poderá se retirar do presente Acordo mediante notificação escrita ao Depositário.

²⁸ Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/ex-ministros-denunciam-desmonte-da-agenda-ambiental-brasileira>>. Acesso em: 24 de maio de 2019.

²⁹ Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2019/04/extincao-de-conselhos-sociais-reforca-linha-autoritaria-de-bolsonaro/>>. Acesso em: 24 de maio de 2019.

³⁰ *Original version of the Article 28:*

1. *At any time after three years from the date on which this Agreement has entered into force for a Party, that Party may withdraw from this Agreement by giving written notification to the Depositary.*

2. Qualquer retirada produz efeitos no termo de um ano a partir da data de recebimento, pelo Depositário, da notificação de retirada, ou em data posterior que poderá ser especificada na notificação de retirada.

3. Qualquer Parte que se retire da Convenção será considerada como tendo se retirado também do presente Acordo. (Acordo Paris, tradução ONU Brasil, 2015)³¹

A postura do Governo Federal brasileiro quanto ao Acordo de Paris demonstra estar em consonância ao Governo Central dos Estados Unidos da América. Ou seja, a posição contrária ao Acordo de Paris do Governo Central dos Estados Unidos da América (EUA) no fim da década de 2010 é preocupante devido à anunciada saída dos EUA do Acordo Paris.

Para cumprir o meu dever solene de proteger os Estados Unidos e os seus cidadãos, os Estados Unidos vão se retirar do acordo climático de Paris, mas iniciam as negociações para voltar a entrar no acordo de Paris ou em uma transação inteiramente nova em termos justos para os Estados Unidos, suas empresas, seus trabalhadores, suas pessoas, seus contribuintes ", disse Trump. "Estamos saindo, mas vamos começar a negociar e veremos se podemos fazer um acordo justo. Se pudermos, ótimo. Se não pudermos, tudo bem", disse. "Fui eleito para representar os cidadãos de Pittsburgh, não Paris", completou.³²

A posição do governo central dos EUA se mostra em franca discordância à posição majoritária dos cientistas americanos sobre as mudanças climáticas. Observamos que as falas do representante maior do governo central dos EUA possuem uma postura isolacionista em relação aos aspectos ambientais e em sintonia com os interesses protecionistas de geração de empregos nas indústrias de carvão e petróleo estadunidense da gestão central dos EUA. Vale ressaltar que o afastamento e abandono de compromissos com a agenda internacional para o desenvolvimento sustentável do mundo terão consequências com os laços que o Brasil e EUA possuem com os países que também ratificaram o Acordo, com risco de fechamento de mercados e, especialmente para o caso brasileiro, perda substancial de recebimento de recursos financeiros, como anunciado no capítulo 9 do Acordo de Paris:

Artigo 9: 1. Países desenvolvidos Partes devem fornecer recursos financeiros para auxiliar os países em desenvolvimento Partes no que diz respeito tanto à mitigação quanto à adaptação na continuação das suas obrigações no âmbito da Convenção.
[...]

2. Any such withdrawal shall take effect upon expiry of one year from the date of receipt by the Depositary of the notification of withdrawal, or on such later date as may be specified in the notification of withdrawal.

3. Any Party that withdraws from the Convention shall be considered as also having withdrawn from this Agreement. (Paris Agreement, 2015, página 25). Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 07 de maio de 2020.

³¹ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

³² Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/trump-anuncia-saida-dos-eua-do-acordo-de-paris-sobre-mudancas-climaticas.ghtml>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

4. O fornecimento de recursos financeiros ampliados deve ter como objetivo alcançar um equilíbrio entre adaptação e mitigação, levando em conta estratégias lideradas nacionalmente, e as prioridades e necessidades dos países em desenvolvimento Partes, especialmente aqueles que são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas e possuem restrições significativas de capacidade, tal como os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, considerando a necessidade de recursos públicos e recursos subsidiados para a adaptação. (Acordo Paris, tradução ONU Brasil, 2015)³³

Na época, o Greenpeace Brasil junto com várias outras organizações da sociedade civil se mobilização em manifestos contrários às propostas que Jair Bolsonaro vinha realizando não somente sobre a fusão dos Ministérios, mas também do enfraquecimento dos órgãos públicos ambientais e da saída do país do Acordo Paris. Em sua plataforma eletrônica o Greenpeace Brasil publicou um manifesto em defesa às políticas ambientais e aos órgãos ambientais:

A fusão do Ministério de Meio Ambiente (MMA) ao de Agricultura, bem como o anúncio de enfraquecimento de órgãos de fiscalização ambiental, como o Ibama, representam um enorme e perigoso retrocesso, podendo resultar na explosão das taxas de desmatamento e colocar em risco décadas de avanços na proteção ambiental. Outra ameaça grave é a retirada do Brasil do tratado internacional de mudanças climáticas (Acordo de Paris), o que pode prejudicar o comércio e a imagem internacionais do Brasil, tendo em vista as crescentes exigências do mercado quanto à sustentabilidade. Nossa manifesto também condena as propostas de enfraquecer ou mesmo acabar com o licenciamento ambiental; facilitar o uso de agrotóxicos; abrir as áreas protegidas a atividades de alto impacto ambiental; e a defesa do “fim do ativismo” no país.³⁴

Quando do anúncio do interesse do governo federal brasileiro em fundir os Ministérios de Meio de Ambiente com Agricultura em 2019, ambientalistas e cientistas em uma “Carta ao presidente” pediram para não se realizar tal atitude temerária. Descrevemos um trecho dessa carta:

O Brasil é um país com uma natureza singular. Somos o mais rico em biodiversidade do mundo (...) A pluralidade e a nossa riqueza são também humanas. Somos um povo de origem multicultural e multiétnica (...) Podemos ser líderes mundiais no desenvolvimento econômico através da conservação. Temos inúmeras oportunidades no campo, seja na geração de energias renováveis, alimentos, infraestrutura verde, ecoturismo e mobilidade. Tais iniciativas serão, já nesta década, aquelas com maior potencial de gerar novos empregos e melhorias das condições sociais e de renda da população brasileira (...) Sr. Candidato, neste momento importante da nossa democracia, em que precisamos concentrar nossos esforços na construção de um país melhor, o grupo de cientistas, especialistas, empresários, ambientalistas e personalidades que assinam essa carta, fazem um apelo: vamos unir o Brasil em torno de um projeto de desenvolvimento econômico e social que inclua a natureza e

³³ Versão traduzida pela ONU-BR do Acordo Paris, 2015, p. 33. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

³⁴ Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/todos-juntos-em-defesa-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

a diversidade como forma de construirmos um país mais sustentável para todos. Gostaríamos de ouvi-lo.³⁵

O que acontece na esfera federal se reflete em toda a divisão hierárquica da República Federativa do Brasil. A criação, fusão e extinção de órgãos ambientais também é prática comum na agenda neoliberal das esferas estaduais e municipais.

Como se pode notar a posição do governo brasileiro do final da década de 2010 quanto a políticas públicas no setor ambiental encontra-se titubeante, insegura e contraditória. A posição no cenário global assumida pelo atual governo, além de ser preocupante quanto às conquistas de décadas anteriores, também se mostra financeiramente deficitária e incoerente com a real situação de um país periférico da economia mundial.

Percebe-se que ainda há resistências quanto à prática do conceito de sustentabilidade, em especial com respeito a gestão do uso e ocupação do solo e do uso dos recursos hídricos. Tal resistência se ancora parcialmente no entendimento de empreendedores do setor agrícola e industrial quando alegam que os processos de licenciamento ambiental são burocráticos e prejudicam o crescimento econômico desses setores.

No entanto, é importante que se compreenda que não deve haver conflito entre as agendas econômica e de sustentabilidade, mas sim uma mudança de paradigma para que haja uma requalificação do crescimento econômico, pois como demonstrado a agenda de sustentabilidade é também uma agenda econômica que vem, entre outras, para redirecionar o processo produtivo, o consumo e a maneira que ocorre a relação homem X homem e homem X natureza, sendo a sustentabilidade um elemento estratégico para tal.

Nesse sentido, é de se notar que o desenvolvimento sustentável tem ambições grandes e para se concretizar deve haver uma transformação social com agregação de valores sustentáveis em toda a sociedade. Para o Poder Público, várias ferramentas e instrumentos podem ser utilizados para colaborar com a construção dessa nova sociedade, sendo o Licenciamento Ambiental um deles, e já instaurado da Política Pública Ambiental desde a década de 1980.

³⁵ Disponível em: <<https://cartaaopresidente.com.br>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

1.8 Políticas públicas e sustentabilidade territorial nas cidades: a relação público/privada

A sociedade global se preocupa cada vez mais com as questões ambientais no cotidiano das pessoas. A construção de cidades inteligentes e saudáveis parece uma utopia, algo que não se toca, por mais protótipos que se tenha pelo mundo, ainda nos encontramos em processo de caminhar para este futuro da urbanização, o que não é de todo um trabalho perdido, pois que segundo Bacelar (2017, p.3) “alcançar o ‘Nirvana’ da salubridade urbana é a nova utopia do urbano contemporâneo. O ambiente urbano ideal e completamente saudável nunca chegará, pois, o interessante é o buscar e o construir constantemente.”

Para Brandão (2010, p. 37), um município para ser saudável, precisa ser amado pelas pessoas que lá habitam. Elas precisam compreender que aquele espaço lhes pertence e que, portanto, necessita ser cuidado por elas e pelos que elegem como sendo seus representantes. A Constituição Federal Brasileira dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano e em seu artigo 182 estabelece que o objetivo dessa política é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

Contudo, essa mesma política urbana do Estado brasileiro contém uma problemática, qual seja a existência de um progressivo crescimento desordenado dos centros urbanos, intensificado pela industrialização e modernização, pelo crescimento econômico e pela política socioeconômica do governo Federal em vários setores. Soares e Floresta (2017, p. 249), em uma discussão para cidades médias, afirmam que:

Os princípios do Novo Urbanismo podem ser identificados, em diferentes graus de aprofundamento, nos projetos urbanos presentes na cidade de Uberlândia. Cada um destes preceitos precisa ter sua aplicação aprimorada, para obtenção de mais resultados positivos, advindos de um planejamento urbano voltado ao pedestre, ao meio ambiente e à qualidade de vida.

O desenrolar desse complexo cenário, a consolidação do conceito de sustentabilidade e a criação de estratégias para promoção de um desenvolvimento que busque a harmonia entre a exploração da natureza e o uso dos seus recursos naturais, justiça social e crescimento econômico, por meio da transformação digital e dos novos modelos de negócio tem impacto no modo de morar, viver, sonhar e produzir da sociedade, a nova geração de consumidores são mais exigentes e conscientes da necessidade de um crescimento econômico de modo sustentável. O conceito de sustentabilidade é transdisciplinar e para se a construir sustentabilidade urbana é necessário a produção de conhecimento para a cidade. As parcerias

entre os setores público, privado, organizações sem fins lucrativos e cidadãos são fundamentais para a produção de conhecimento de forma a atender as necessidades de todos e respeitar os limites da natureza.

Entendendo que o processo de desenvolvimento sustentável vai muito além do conceito de sustentabilidade ecológica, pois que a sustentabilidade promove suporte às comunidades para a erradicação da pobreza e da fome, diminuição da desigualdade social e dos índices de doenças e da mortalidade através do investimento em saneamento básico, água limpa, acesso à energia, à educação de qualidade. Contudo, para tal é necessário apoio institucional, intersetorialidade e esforço na construção da governança territorial com forte participação popular e aporte do setor privado para que as ordenações, normatizações e mesmo as práticas sustentáveis se deem no território.

1.9 Do direito ao meio ambiente equilibrado: hermenêutica jurídica

O avanço na exploração dos recursos naturais, do uso e ocupação do solo e do modo de consumo em sociedades cada vez mais urbanas e populosas, culminou em medidas constitucionais (normatizadoras e reguladoras) em Estados-nação, em que cada qual criou regras na tentativa de proteger e preservar seu meio ambiente. Tal fenômeno normativo em que a questão ambiental entra na agenda legal/jurídica de vários países, começa timidamente na era moderna e se acelera na contemporaneidade. Contudo, a partir da década de 1950 em vários países europeus e sobretudo nos países da América do Norte, essa realidade foi mais presente que nas partes periféricas do globo.

Entretanto, o ajuste legal realizado em sistemas jurídicos e constitucionais ao redor do mundo absorvendo a temática ambiental, não é consenso entre pesquisadores e mesmo juristas. Assim, o tratamento viciosamente normativo dado a temática ambiental é objeto de discussão para juristas e pesquisadores. Para Levy (2010) diagnosticar o problema e superar essas dificuldades, em um país que é pródigo em produção normativa – produção que muitas vezes resulta em leis flagrantemente inconstitucionais – é tarefa complexa, mas que se pretende, ao menos, iniciar uma reflexão. No Brasil as normativas ambientais seguem os passos do mundo ocidental com a inclusão da temática na CF de 1988. Segundo Camacho (2013):

Sendo assim, a busca pela preservação do direito fundamental por meio ambiente ecologicamente equilibrado é dever de toda sociedade, positivado em nossa Lei Fundamental no seu artigo 225, *in verbis*:

Art. 225 Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A palavra preservar, aqui, tem objetivo de traduzir a procura social da não exploração dos recursos naturais, sua total manutenção no estado em que se encontra, além de possibilitar seu desenvolvimento natural. Ocorre que na mesma Constituição Federal, em seu artigo 170, mais precisamente no inciso VI, define a ordem econômica e seu desenvolvimento também como garantia da digna vida humana, desde que respeitados alguns princípios, entre eles o da defesa do meio ambiente, inclusive com tratamento especial a diferentes exemplos de impactos.

Art. 170 ± A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observado os seguintes princípios:

VI ± defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (CAMACHO, 2013, p. 50)

Assim, o direito ao meio ambiente saudável é conturbado, de um lado, pela complexidade das relações econômico-sociais, e de outro, pela produção de normas que por vezes são inconstitucionais, mas que continuam em vigência emergindo problemas tais como conflitos jurídicos, volume de processos e jurisprudência, o que se leva a questionar a efetividade destes dispositivos. Segundo Levy (2010):

Primeiramente, é importante estabelecer como marco reflexivo a convicção de que o meio ambiente saudável compõe, de maneira indissociável, o rol de direitos fundamentais e está inserto nos chamados direitos fundamentais de terceira geração. Na conceituação de Paulo Bonavides: “Os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado [são de interesse difuso]. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade. (BONAVIDES, 2001, p. 522).” Tais direitos inauguraram na ordem jurídica a noção de que sua interpretação e concretização devem escapar da esquemática consolidada na teoria do Direito, presa ao solipsismo e, portanto, à consagrada relação entre um sujeito cognoscente e um objeto cognoscível. Afirma-se isso pela evidente dificuldade de se identificarem esses elementos em face da complexidade das relações e da transversalidade e pluralidade de interesses envolvidos. Como patrimônio comum da humanidade, retomam também o caráter de elementos constitutivos do viver dignamente, ou seja, da dignidade humana. (LEVY, 2010, p.344)

A multiplicidade de entendimentos jurídicos e legais quando se adentra na seara dos direitos universais, coletivos e individuais em que a questão do meio ambiente é inclusa se faz devido à multiplicidade de interesses e da complexidade das sociedades. Quanto mais

complexa as relações internas de uma sociedade mais difusas suas relações. Assim, as normas, regras e leis dificilmente conseguem atender soberanamente o todo complexo que se faz o mundo atual.

Se, na passagem da sociedade agrária para a sociedade urbano-industrial, perdemos ou reduzimos nossas relações de sociabilidade fundadas no parentesco ou na vizinhança, substituindo-as por relações estabelecidas por interesses corporativos ou ainda de parentesco baseados na unidade familiar; na transição da sociedade industrial para a Sociedade Rede, reduzimos essas relações tradicionais em favor de um padrão de relações que atendem a uma multiplicidade de necessidades e interesses e têm nas comunidades sociais o instrumento de sua integração. (CAMACHO, 2013, p.70)

Nesses termos entendemos que mesmo complexa e difusa, a sociedade que adota normas, leis e sistemas jurídicos que tem em seu escopo a temática ambiental não está contrariando os interesses do capital. Ao contrário, As demandas do setor produtivo capitalista estão asseguradas em várias plataformas legais dentro de sistemas constitucionais e jurídicos e assim não se contrapõem às normativas e leis ambientais. A contradição não existe. É coexistência, regulamentadora e normativa para ordenamento territorial e produtivo, a exemplo da Constituição Federal brasileira de 1988. Sobre isso assevera Levy (2010):

Nesses termos, quando se pensa em eficácia das normas garantidoras do meio ambiente saudável, se está a pensar em um preceito principiológico, consagrado na Constituição, e que deve ser observado na própria complexidade em que se insere. Não se está, em hipótese alguma, inserindo o debate na dicotomia maniqueísta “desenvolvimento econômico versus ecochatismo”. A Constituição Brasileira, como assevera Cristiane Derani, consagra e positiva o modo de produção capitalista como orientador da ordem econômica. A proteção do meio ambiente seria, nesses termos, não um limitador da produtividade, mas, de outro lado, a garantia de que a propriedade, dentro de um Estado que pretende reduzir as desigualdades sociais e regionais e prestigiar o princípio da dignidade da pessoa humana, deve verter à sociedade algum benefício que não a simples fruição de seu conteúdo por seu dono. (LEVY, 2010, P.365, grifos nosso)

Mas não bastam as leis, normas e artigos que colocam a temática ambiental sob holofotes. A construção da sustentabilidade sempre passará pela sociedade organizada e proativa. Sem isso não são suficientes as leis e as normas. A comunidade participativa, as organizações e as instituições consolidadas é que fazem as leis serem cumpridas e aplicadas de maneira consciente.

Um problema que é epistemológico e filosófico [...] Embora não se olvide da necessidade de desenvolver novos mecanismos, muitos não jurídicos, de garantia da efetividade das normas protetoras do meio ambiente saudável, como a democracia participativa, presente, entre outros, no Estatuto da Cidade, ou a educação ambiental, prevista constitucionalmente, é certo que a resposta passa por um novo olhar da dogmática jurídica e da hermenêutica. (LEVY, 2010, p.367)

Garantir que um sistema legal/jurídico tenha regras, normas e leis ambientais sólidas, claras e objetivas foi o resultado de lutas e conquistas de parcela da população mundial alicerçada nos movimentos de contracultura do pós-guerra. A intelectualidade e a juventude e seus movimentos ao redor do mundo pressionaram e reivindicaram sobre a existência de tais leis. Então seria simplista pensar que a absorção de normas e regras ambientais em vários sistemas constitucionais ao redor do mundo - e aqui nos referimos mais explicitamente ao sistema brasileiro -, foi fruto da boa vontade da elite ou mesmo dos detentores do capital. A pressão veio de baixo. Tamanha pressão popular e de órgãos vinculados às universidades fizeram ecoar suas vozes e clamores nas assembleias e parlamentos de países do mundo ocidental e organismos supranacionais (a ONU especialmente). O Brasil não saiu “ilesos” desse movimento.

Nesse horizonte temporal e à medida em que a sociedade se torna mais urbana, os valores que cada geração hora vivencia, produz conceitos como o de cidades orgânicas, saudáveis, humanas, inteligentes e sustentáveis, que culmina no tema das cidades conceituais.

1.10 As cidades e os assentamentos humanos

Para estudarmos a cidade sustentável é necessário um debate sobre a identidade do território, a fim de diagnosticá-lo e compreendê-lo, bem como é necessário levar em consideração o constructo histórico da sociedade, o movimento de continuidade e descontinuidade da construção dos espaços urbanos e suas relações urbanas e interurbanas, bem como os impactos ambientais e sociais desse novo modo de viver e morar. Essa dinâmica da sociedade gera as demandas das funções do urbano as quais se materializam nas formas espaciais que hora vivenciamos (SANTOS, 2000).

Nesse contexto, o estudo sobre a construção da cidade sustentável sob o viés ambiental para melhorar a qualidade de vida da população e ainda preservar e conservar o meio ambiente não pode ser feito de forma isolada. Assim, além da governança territorial, é necessário entender o processo de urbanização, um fenômeno transformador da geração do século XX, para que possamos analisar o potencial e o déficit de sustentabilidade de um instrumento de planejamento público para o desenvolvimento sustentável. Segundo Miyazaki e Whitacker (2005) “a aglomeração urbana é um processo de expansão de núcleos urbanos distintos com produção e intensificação de fluxos que extrapolam os limites

políticos/administrativos dos municípios”.

Para Rosseto (2013, p.47 *apud* LOPES, 2016, p.40), “a grande questão que se coloca diz respeito à relação entre essa tendência demográfica e os processos de crescimento econômico e de desenvolvimento”. Ainda sobre o processo de urbanização brasileiro, acrescenta Lopes:

No Brasil, ao longo do século XX, o processo de urbanização ocorreu de maneira rápida, principalmente, com a migração da população do meio rural para o urbano em busca de melhores condições de vida, trabalho e oportunidades, ou seja, a população via na cidade o desenvolvimento, a direção para o futuro, para oportunidades e renda (LOPES, p.40, 2016).

Segundo o IBGE no ano de 2017:

[...] a intensa urbanização vivenciada no país deve levar em conta hoje não apenas os processos migratórios como também o fenômeno da peri-urbanização tanto pela difusão do modo de vida urbano quanto pela construção de novas zonas residenciais (IBGE, p.83, 2017).

Ainda, nos primórdios da urbanização dos espaços, os limites entre as zonas rurais e urbanas eram mais notórios.

A história da urbanização se dá com o surgimento dos primeiros assentamentos e cidades fruto da “Revolução Agrícola” ou “Revolução Neolítica” ainda na Antiguidade. [...] Nesse período e, especialmente na Idade Média, os limites físicos entre cidade e campo eram mais claros, pois eram evidenciados pelas muralhas (ENDLICH, 2010 *apud* IBGE, p. 12, 2017).

As diversas características dos espaços urbanos e rurais evidenciam a complexidade em se definir uma abordagem única para delimitar e classificar esses espaços. Assim, “as cidades também se manifestam de forma bastante heterogênea, apesar de possuírem determinadas características comuns” (Williams, 2011 *apud* IBGE, p. 12, 2017).

Mas então, quais critérios definem a cidade sustentável? Na busca de diagnosticar as cidades, o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE de 2010 utilizou uma nova metodologia para analisar os espaços urbanos e rurais no Brasil e, em 2017, divulgou o resultado desse estudo informando que o Brasil é “um país menos urbano”.³⁶ Nesse estudo, foi utilizado uma topologia de critérios igual para todo o país, esta nova metodologia se deu de forma a dar suporte para a criação de estratégias de políticas públicas que facilitem e melhorem (otimizem) a gestão do território e foi baseado nas tipologias de experiências nacionais e internacionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

³⁶ Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2019.

Econômico - OCDE, da União Europeia, da Inglaterra, do País de Gales, da Austrália e dos Estados Unidos da América (IBGE, 2017). Além de analisar a densidade demográfica dos espaços também foram analisados o tamanho das populações e sua localização com relação aos principais centros urbanos. Um desafio apontado sobre essa metodologia foi que a densidade não se apresenta de forma homogênea nas zonas urbanas (IBGE, 2017, p.13). Antes, o urbano era definido pela concentração populacional enquanto o rural era definido por sua dispersão (IBGE, 2017, p.13). O resultado desse censo divulgado em 2017 revelou que:

[...] a população urbana cai nestes sete anos da data base dos dados utilizados dos 84,4% que vigorava na metodologia até então utilizada para 76%, concentrados em 26% dos municípios. Já 60,4% dos municípios existentes enquadrados como rurais concentram apenas 17% da população total do país.³⁷

Tal estudo deve ser aprimorado no próximo censo do IBGE em 2020. De qualquer forma, o “Brasil é realmente um país predominantemente urbano e que se urbaniza mais e mais” (MIYAZAKI e WHITACKER, 2005 *apud* Souza, 2003:16). Também, “graças às facilidades de transporte e também às novas formas de organização do trabalho agrícola, um número considerável de trabalhadores na agricultura vive na cidade, que se torna um reservatório de mão-de-obra” (SANTOS & SILVEIRA, 2001:205 *apud* MIYAZAKI e WHITACKER, 2005).

Esse vertiginoso processo de crescimento urbano levou a desequilíbrios sociais nesses ambientes e “o descompasso entre os investimentos públicos em infraestrutura, e a ausência de um planejamento eficiente, provocou graves danos no sistema urbano das cidades que afetam a sua sustentabilidade” (LOPES, 2016, p. 41). O resultado desses desequilíbrios é a segregação da sociedade com isolamentos de classes e, ainda, destaca Rogers (2008 *apud* LOPES 2013, p. 41) o declínio da vitalidade dos espaços urbanos e por consequência, os “espaços multifuncionais que foram pensados para uma variedade de usos, participantes e usuários estão sendo substituídos pelos espaços monofuncionais que preenche uma única função e atende aos desejos particulares de autonomia e consumo particular.”

Diante dessa problemática, a *Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos* de 2016 da ONU Habitat, adotou a Nova Agenda Urbana³⁸

³⁷Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-07/nova-proposta-de-classificacao-territorial-do-ibge-ve-o-brasil-menos-urbano>. Acesso em: 17 out. 2019.

³⁸ “Nós, Chefes de Estados e Governos, ministros, ministras, e altos representantes reunimo-nos na Conferência

e divulgou que:

2. Até 2050 espera-se que a população urbana quase duplique fazendo da urbanização uma das mais transformadoras tendências do Século XXI. À medida que a população, as atividades econômicas, as interações sociais e culturais, assim como os impactos ambientais e humanitários estão cada vez mais concentrados nas cidades, constituem-se desafios de sustentabilidade massivos em termos de habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, saúde, educação, empregos decentes, segurança, e recursos naturais, entre outros. (ONU HABITAT, 2016)

O Objetivo para Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS-11) foi pensado para promover mudanças de tal forma a construir cidades e comunidades sustentáveis. Segundo a plataforma eletrônica da Agenda 2030 da ONU³⁹:

Em 2014, 54% da população mundial vivia em áreas urbanas, com projeção de crescimento para 66% em 2050. Em 2030, são estimadas 41 megalópoles com mais de 10 milhões de habitantes. Considerando que a pobreza extrema muitas vezes se concentra nestes espaços urbanos, as desigualdades sociais acabam sendo mais acentuadas e a violência se torna uma consequência das discrepâncias no acesso pleno à cidade. [...] Temas intrinsecamente relacionados à urbanização, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos e saneamento, estão incluídos nas metas do ODS 11 [...] (AGENDA 2030, 2019)

Assim, a construção de cidades e comunidades sustentáveis tem relação direta com o planejamento urbano, a governança territorial direciona a ocupação dos espaços urbanos e atividades nele realizadas de tal forma a mitigar os negativos impactos socioambientais provocados pelo processo de urbanização acelerado e não planejado.

Nesse contexto, para uma cidade sustentável é necessária uma agenda de sustentabilidade urbana que incorpore as dimensões sociais, econômicas, ambientais, políticas e culturais para o planejamento do território local. Isso demonstra o quão inter/multi/transdisciplinar é o conceito de sustentabilidade e, assim, o processo de construção de sustentabilidade local. Como já dito anteriormente, nosso foco será o instrumento de gestão pública chamado Licenciamento Ambiental. Dessa forma, o conceito de justiça ambiental é relevante no processo de construção dessas cidades e comunidades sustentáveis. No entanto, a justiça ambiental, assim como o “nível de sustentabilidade” pode ser subjetivo a

das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) de 17 a 20 de outubro de 2016, em Quito, Equador, com a participação de governos subnacionais e locais, parlamentares, organizações da sociedade civil, comunidades autóctones e locais, representantes do setor privado, profissionais, comunidades científica e acadêmica, e demais atores relevantes, para adotar uma Nova Agenda Urbana” (item 1 da p. 9). Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>>. Acesso em: 08 out. 2019.

³⁹ Disponível em: <<http://www.agenda2030.org.br/ods/11/>>. Acesso em: 19 out. 2019.

depender da perspectiva de quem o interpreta, além de envolver um grau de valor, envolve também aspectos econômicos e socioambientais.

A vulnerabilidade é social, antes de mais nada. Ela é definida pela posição do grupo social na sociedade e de cada indivíduo no interior do grupo. A associação com a renda é direta. Invariavelmente são as camadas mais pobres da população a sofrerem mais com as situações de risco. A vulnerabilidade é social porque são os mais pobres que enfrentam as maiores dificuldades para se adaptarem às intempéries extremas dadas as condições de fragilidade em que se encontram (RIBEIRO, 2008).

A Declaração de Quito da ONU (2016) também descreve sobre esse contexto de vulnerabilidade socioambiental:

3. [...] a persistência de múltiplas formas de pobreza, de crescentes desigualdades e degradação ambiental permanecem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo, sendo a exclusão socioeconómica e a segregação espacial realidades frequentemente irrefutáveis em cidades e assentamentos humanos. (ONU HABITAT, 2016)

Nesse contexto, torna-se imprescindível o estudo sobre as cidades e as estratégias de política pública para promover o desenvolvimento sustentável e contribuir para mitigar as problemáticas socioambientais emergentes. Assim, conceitos como os de cidades inteligentes (*smart cities*), sustentáveis e saudáveis podem ser mensurados por meio de metodologias que utilizam ferramentas de avaliação que contribuem para as decisões das políticas públicas que direcionam o desenvolvimento urbano.

Segundo o pesquisador Ahvenniemi (2017) ao estudar sobre as diferenças dos indicadores de avaliação de cidades inteligentes e cidades sustentáveis, concluiu que há uma lacuna entre os indicadores que são utilizados para cada uma dessas cidades, sendo para as *smart cities* um foco maior em indicadores de tecnologia e inovação, e a sustentabilidade urbana com indicadores focados em sustentabilidade ambiental, identificando que há uma carência de indicadores sociais e econômicos nas duas avaliações.

Um objetivo geral das cidades inteligentes é melhorar a sustentabilidade com a ajuda de tecnologias. Assim, recomendamos o uso de um termo mais preciso "cidades inteligentes sustentáveis" em vez de cidades inteligentes. No entanto, a grande lacuna atual entre a cidade inteligente e as estruturas de cidades sustentáveis sugere que há uma necessidade de desenvolver estruturas de cidades inteligentes ou, ainda mais, redefinir o conceito de cidade inteligente. Recomendamos que a avaliação do desempenho da cidade inteligente não use apenas indicadores de saída que medem a eficiência da implantação de soluções inteligentes, mas também indicadores de impacto que medem a contribuição para as metas finais, como sustentabilidade ambiental, econômica ou social. (AHVENNIEMI *et al.*, 2017, p.235.- tradução nossa)

Há carências de estudos sobre sustentabilidade urbana em regiões tropicais, porém os índices apontam o atraso brasileiro nessa nova era. Segundo a Agência Brasil⁴⁰, o Brasil ficou em 69º lugar no ranking mundial de inovação em 2017, e em 2018 subiu para 64º lugar. O índice é calculado pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual e tem como parceiro local a Confederação Nacional da Indústria (CNI). Alguns fatores analisados são os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, produtos científicos e tecnológicos (patentes e publicações em revistas e periódicos acadêmicos), qualidade das universidades, pagamentos em propriedade intelectual, importação de tecnologia de alta qualidade, facilidade de abertura de novos negócios, formação de capital bruto, entre outros. Segunda Valéria Café do IBGC (Instituto Brasileiro de Governança e Cooperação, em seus anais, 3ª edição de março de 2018) “...há uma clara indicação que o movimento da inovação só se dará pela conjunção de esforços que incluem incentivos à academia e engajamento das organizações da sociedade civil, empresas e governos”

A empresa brasileira Urban Systems elaborou estudo para criar um Ranking Nacional de Cidades Inteligentes Brasileiras, segundo o material publicado no site⁴¹ da empresa foi realizado uma levantamento das principais publicações internacionais e nacionais sobre a temática, seguido de análise de todos os indicadores, conceitos e fontes de informações mapeadas, servindo como inspirações para a ISO que as normatizam, a exemplo do ISO 37120 (*international standard*) *Sustainable development of communities – Indicators for city services and quality of life*. O ranqueamento obtido leva em consideração a metodologia da empresa americana BBC (The Boston Consulting Group) que pesquisa organizações privadas, públicas e não governamentais para analisar as cidades mais atraentes para força de trabalho global, pessoas dispostas a se mudarem para essas cidades à trabalho, dentre outros, levando em conta o conceito de Cidades Inteligentes a partir da tecnologia (conceito de conectividade) e também a partir do Meio Ambiente e da Sustentabilidade. Dentre as cem cidades analisadas não há sequer uma cidade latino-americana entre as trinta primeiras colocações do ranking, sugerindo que essa região não é atrativa para as pessoas morarem e prosperarem, em busca de

⁴⁰Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-07/brasil-fica-em-64o-lugar-em-ranking-mundial-de-inovacao>>. Acesso em: 15 out. 2018.

⁴¹ Disponível em: <<https://www.urbansystems.com.br/>>. Acesso : 15 out. 2018.

qualidade de vida e desenvolvimento profissional, ao contrário das cidades europeias, norte-americanas e orientais em posições primazes quanto aos quesitos expostos e analisados.

De acordo com a Organização das Nações Unidas, a Agenda 2030 está em vigor desde 1º de janeiro de 2016 em todo o planeta. No Brasil, desde 2014, um grupo de representantes do governo Federal e de agências da ONU já se reuniam em 16 grupos temáticos para apontar os indicadores nacionais para o cumprimento e monitoramento das metas brasileiras para implementação da Agenda 2030⁴². Ainda segundo a ONU, em outubro de 2016 criou-se um comitê formado por 210 deputados e 10 senadores com a responsabilidade de trabalhar o legislativo, melhorando as leis, a fim de cumprir com as 169 metas das Nações Unidas. O Tribunal de Contas da União ficou responsável pelas auditorias temáticas e também a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável com representantes da sociedade civil e do governo das três esferas (União, estados e municípios), com o objetivo de desenvolvimento de estratégias e monitoramento de resultados para cumprimento dos ODS. Todas as relações que se estabelecem são válidas, das consideradas mais frágeis até as mais complexas do ponto de vista social, como é exemplo as parcerias público/privadas que contem condicionantes por vezes mais obscuros quanto sua transparência e poder. Contudo, segundo o ONUD, a aproximação com o setor privado:

... é fundamental para garantir que a implementação dos ODS ocorra em diferentes esferas da sociedade. Nas duas últimas edições do encontro anual Social Good Brasil (2015/16), a agência da ONU apresentou a Agenda 2030 para investidores e empresas que atuam diretamente em negócios de impacto social. Por meio do Fórum Pacto Global, realizado em novembro, empresas privadas discutiram as relações entre suas atividades produtivas e a Agenda 2030. Uma pesquisa divulgada pela Rede Brasil do Pacto Global revelou que, das empresas que compõem o Comitê Brasileiro do Pacto Global (CBPG) – um pool de quase 40 organizações de referência na área de sustentabilidade, responsável pela gestão da Rede Brasil –, 41% delas já desenvolvem ações de desenvolvimento sustentável e 35% estão em fase de planejamento para adequar suas operações aos ODS. (ONU BRASIL, 2016)⁴³

Para Henrique Pereira da empresa *Way Carbon*⁴⁴ de acordo com sua experiência pessoal, nessa temática, o mercado e suas oportunidades, desafios e entraves, o segredo do sucesso é colocar em práticas os conceitos de sustentabilidade, promovendo os

⁴² Documento brasileiro enviado para as metas do Milênio da ONU. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/acompanhando-a-agenda-2030.html>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

⁴³ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-avanca-no-cumprimento-das-metas-de-desenvolvimento-da-onu/>>. Acesso em: 14 fev. 2019.

⁴⁴ Em entrevista realizada por e-mail por essa pesquisadora em outubro de 2018

ODS, tornando as ações e empreendimentos lucrativos, contribuindo para o crescimento econômico do país. Segundo o empresário:

Há uma oportunidade de requalificação do crescimento econômico. Não existe conflito entre agenda... a agenda da sustentabilidade é, no fim das contas, uma agenda econômica (e consequentemente empresarial). A sustentabilidade é um elemento estratégico como qualquer outro elemento julgado como tal (e.x. fornecedores, folha, insumos, etc), apenas não é percebida como um elemento estratégico. Na velocidade de transformação que temos vivido, empresas e governos passam a ser confrontados e a mudar seu entendimento sobre o valor da sustentabilidade.

Esse confronto exposto na citação produz uma série de rationalidades e normatizações legais/jurídicas que dão sustentação, mesmo que não na mesma velocidade das transformações da sociedade atual, fluída, global e flexível, mas que existente e, em alguns casos, eficiente. Contudo, entender que a sustentabilidade é estratégica, já é um passo importante para uma sociedade. Assim considerada podemos compreender a importância de instrumentais jurídicos/legais que a normatizam. Esses instrumentais são fruto de interações, negociações e acordos que envolvem o tripé público/privado/sociedade. Sem juízo de valor, são instrumentais que conotam o estado de arte de uma sociedade.

Entretanto, em nosso trabalho focalizamos o Licenciamento Ambiental como instrumento na construção de cidades sustentáveis, nos ateremos a isso e a ele dessa forma. Já que se vive nos municípios, nas cidades (a maior parte da população brasileira), ou seja, nos territórios urbanos e rurais (que em grande medida possuem estilo de vida urbanos). Enfim, no local, a construção de cidades sustentáveis implica na produção de territórios sustentáveis (município) ensejando a lógica de que o licenciamento ambiental é e será parte fundamental para esse processo.

1.11 A importância do licenciamento ambiental na agenda de sustentabilidade

O desenho institucional sobre a responsabilidade de gestão ambiental no Brasil é realizado pelos seus entes federados (União, Estados e Municípios). O Brasil, por ser um país de grande extensão territorial, com porções territoriais diversificadas cultural e naturalmente, com variados níveis de urbanização nas regiões, complexa e abundante formas vegetais com enorme biodiversidade de fauna e flora, grande disponibilidade de recursos naturais hídricos, minerais e de solos, apresenta, ao mesmo tempo, toda essa riqueza concomitante à imensa e

perniciosa contradição quanto ao acesso à tecnologia e aos benefícios/ganhos da formação acadêmica e educacional.

Apesar do enorme potencial social do povo brasileiro, as diferenças sociais de acesso à educação produzem sérias limitações de ingresso ao saber científico, ao uso das ferramentas da tecnologia como softwares, computadores, tablets, jornais, livros e mesmo textos sobre assuntos pertinentes ao seu dia a dia, bem como e também aos avanços da ciência e do conhecimento humano (LOBO, 2009). Quando o tema debatido é o meio ambiente esse acesso à informação que poderia emponderar o conhecimento aprofundado sobre o tema, a realidade do baixo acesso à educação fica mais evidente. A informação leva ao conhecimento e este produz o empoderamento do cidadão.

O desconhecimento sobre direitos e deveres do cidadão faz com que o tema ambiental seja debatido apenas sob o aspecto biológico ou ecológico, abstraindo da equação ambiental a saúde ambiental que está diretamente relacionada ao bem-estar humano, ao modo de vida e a qualidade de vida do cidadão, mesmo que a Constituição Federal de 1988 preconize que todos têm o direito ao meio ambiente saudável.

A criação de ambientes saudáveis e de convivência coletiva prescrito na CF de 1988, a partir de um arcabouço legal que normatiza e a regulamenta com leis, Normas Reguladoras, Decretos e outros instrumentos legais, desde o início da década de 1990, antecipam o que se propõem nos Objetivos Para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2015 em seu décimo primeiro objetivo. Esse objetivo propõe o desafio que vai do aumento da capacidade de planejamento dos assentamentos humanos até mesmo a redução do número de mortes de pessoas por catástrofes e desastres naturais, com foco na população vulnerável, mas que possui como centro primordial, dentre outros, a construção de cidades com ambientes inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2015)⁴⁵. Os Objetivos Para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) se constitui em um Pacto Global com intermediação direta da ONU e representa uma iniciativa de sustentabilidade corporativa voluntária e global com aproximadamente 12 mil signatários distribuídos em 170 países.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) em 2012 listou vinte e uma questões ambientais emergentes do século XXI e que devem ser consideradas prioritárias pelos governos. Com isso, a governança ambiental e a necessidade de profissionais

⁴⁵ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>> e também em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 15 out. 2019.

capacitados para uma economia verde ganharam destaque como desafios a serem superados pelas instituições e governos a fim de promover o desenvolvimento sustentável. Como dito anteriormente, em 2015 o plano de ação para promover o Desenvolvimento Sustentável foi reforçado pela agenda dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) e tem como meta, entre eles, tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Na sua essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas (RELATÓRIO BRUNDTLAND, 1987).

Essas questões emergentes a serem trabalhadas possuem várias ferramentas e instrumentos públicos que são pensados e criados para alcançar tais objetivos. As pressões econômicas típicas do mundo moderno, impostas pela globalização, devem ser suplantadas por medidas rápidas de cautela em casos de incerteza quanto aos riscos ambientais de determinados empreendimentos (GENEROSO, 2013, p.17). A partir desse entendimento é que reforçamos a importância do Licenciamento Ambiental, pois este é importante instrumento de conexão com as questões ambientais emergentes do século XXI e os Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS). Assim, o Licenciamento Ambiental é, segundo a Política Nacional de Meio Ambiente, um importante instrumento de sustentabilidade e, segundo Guetta (2017), um consenso com mais de trinta anos de consolidação:

[...] sendo notória e consensual a sua relevância para a preservação dos direitos difusos da sociedade brasileira relativamente ao equilíbrio ecológico que deve marcar a tutela ambiental, para a proteção dos direitos das populações atingidas por impactos decorrentes de instalação e operação de empreendimentos potencialmente poluidores e para a pacificação ou atenuação de conflitos. Além disso, o licenciamento ambiental funciona como instrumento de base de toda a PNMA, especialmente em relação à sua função eminentemente preventiva, dada a indisponibilidade, a essencialidade e a dificuldade/impossibilidade de reparação de danos que marcam o bem jurídico ambiental. (GUETTA, 2017, p. 217)

Assim, a legislação brasileira sobre o assunto coaduna com esse Pacto Global evidenciando uma preocupação sobre a temática ambiental que transcende a esfera individual ou mesmo pública para uma sensibilidade corporativa e empresarial. Contudo, temos que analisar tais fatos sob a ótica do próprio mercado contemporâneo. O aumento de empresas privadas como signatárias desse Pacto Global denota uma crescente preocupação empresarial no amplo mercado inflado de consumidores conscientes quanto às questões do meio ambiente e tentam se ajustar a essa nova demanda e nicho de mercado.

Todavia, não se pode negar que a iniciativa é válida e tanto é que a Rede Brasil Para o Pacto Global publicou nota em seu sítio, em novembro de 2018, que nas discussões ocorridas na 23^a edição do Seminário Nacional de Distribuição de Energia Elétrica (SENDI), o setor reconhece a grande demanda dos clientes pelo desenvolvimento sustentável nos negócios, em meio a um mundo cada vez mais conectado.⁴⁶ Segundo Oliveira *et al.* (2014), uma análise de correspondências entre os setores econômicos brasileiros evidencia tal fato:

Esse processo de consciência empresarial, com a adoção de posturas mais proativas, tem ocorrido pelas pressões competitivas e pelo aumento do rigor legal. A sociedade, por sua vez, vem demandando também maior transparência (MELÉ; DEBELJUH; ARRUDA, 2006; CORNELIUS; WALLACE; TASSABEHJI, 2007). O fato é que existem empresas que entendem a importância de internalizar a temática da sustentabilidade e passam [...] a adotar estratégias que consideram a preservação ambiental, a transparência das ações empresariais, a responsabilidade com o crescimento econômico do país e o compromisso com o bem-estar social. (OLIVEIRA, *et al. apud* AZEVEDO, 2006, p. 76)⁴⁷

Para Bittencourt (2018), os projetos desenvolvidos pelo setor empresarial no chamado Mercado Regulado, acontecem devido:

Com a crise do mercado de carbono, a partir de 2012, e os baixos preços dos créditos de carbono MDL, devido principalmente à conjuntura econômica europeia, a UNFCCC passou a aceitar o cancelamento voluntário de créditos.

Assim, tornava-se possível não apenas a utilização dos créditos MDL para alcançar as metas nacionais de redução de emissões dos países Anexo I, mas também para a compensação das emissões de qualquer indivíduo, empresa ou governo. Essa solução da UNFCCC vinha ao encontro da intenção de maximizar os valores dos créditos, já que existia um mercado de comércio de emissão forte e em crescimento fora da ONU, com valores mais atraentes. Com a crise do mercado de carbono, a partir de 2012, e os baixos preços dos créditos de carbono MDL [...] Tal mercado não possuía os países como foco, mas principalmente as empresas que gostariam de fazer a sua parte no combate às mudanças climáticas. Como tais empresas não são obrigadas a compensarem as suas emissões, o mercado é chamado de Mercado Voluntário.⁴⁸

No entanto, na opinião de Fonseca, Montaño e Moretto (2017), analisando as afirmações de Bragagnolo *et al.* (2017), há grupos de interesse que ainda caminham contrário à essas mudanças:

⁴⁶ As empresas pensam no *compliance* e nos riscos à reputação quando criam um ambiente corporativo atrelado aos ODS – as três motivações mais relevantes foram código de ética (53%), imagem e reputação atrelada à sustentabilidade (43%) e cumprimento das leis (38%). Daquelas que priorizaram os ODS a serem trabalhados, a maioria (48%) acredita que o fez para ter reconhecimento no futuro e no impacto positivo na cadeia de valor (37%). Disponível em: <<http://pactoglobal.org.br/ods-guiam-negocios-da-maior-parte-das-empresas-da-rede-brasil-do-pacto-global/>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

⁴⁷ Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65132013005000064>>. Acesso em: 29 jan. 2019

⁴⁸ Disponível em: <<https://www.linkedin.com/pulse/compensa%C3%A7%C3%A3o-de-gee-tudo-o-que-voc%C3%AA-precisa-saber-felipe-bittencourt/>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

...propostas de alterações em projetos de lei estão sendo fortemente influenciados por grupos ruralistas e industriais, que parecem estar mais preocupados em avançar suas agendas setoriais do que em resolver as barreiras políticas, técnicas e orçamentárias que historicamente comprometem a eficiência do licenciamento e da avaliação de impacto no Brasil (FONSECA, MONTAÑO e MORETTO, 2017, p. 2)

Assim, percebe-se que, apesar de avanços no movimento histórico dos valores e direitos sociais, individuais e coletivos, em direção a estratégias de crescimento que reconheçam o meio ambiente como fonte de manutenção da vida e o bem-estar equitativo da sociedade humana, esse caminhar ainda parece ser tímido, ocorrendo de forma reativa por aqueles que se preocupam com a lucratividade acima de tudo e preconizam que, para promoção do desenvolvimento sustentável haverá “perda” de crescimento econômico.

Contudo, mesmo incipiente sob alguns aspectos e avançado sob outros é certo que houveram importantes avanços nas últimas décadas quando o assunto é sustentabilidade e bem-estar humano, sobretudo quando, nessa equação, se coloca a discussão do viver em sociedades urbanas. A nova experiência humana de viver no urbano do século XXI em que a cidade é onipresente, parte da sociedade caminha para novas preocupações ambientais, sociais, individuais e coletivas e faz surgir também o Movimento das Cidades Saudáveis, como expressão máxima do ecológico saudável e da obtenção de melhor qualidade de vida nas cidades. Não basta a cidade, ela tem que ser saudável. E para se conseguir a Cidade Saudável na sociedade atual temos os instrumentos legais, jurídicos, arquitetônicos, teóricos, bem como a experiência acumulada de séculos de construção de uma sociedade global, plural e citadina e o Licenciamento Ambiental, foco maior de nosso trabalho, é um representante digno desses instrumentos.

Focalizando apenas a experiência brasileira relativa à construção da cidade saudável, podemos observar que existem instrumentos que já se consolidaram como ferramentas para sua consecução, mas que de fato ainda não se mostraram eficientes em sua função. A legislação que regulamenta os planos diretores (Lei Federal nº 6.766/1979), o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/1981, o Código Ambiental Brasileiro (Lei Federal nº 12.651/2012.), a Política Nacional para Gerenciamento dos Resíduos Sólidos (Lei Federal nº 12.305/2010), a legislação que regulamenta os Planos Municipais de Saneamento Básico com a Lei nº 11.445/2007, os códigos de Postura, de Zoneamento Urbano e de Parcelamento do solo das municipalidades, dentre outras importantes legislações e normatizações ambientais, urbanísticas e

socioespaciais que em conjunto podem e devem ser utilizadas para construir uma cidade mais saudável para seu habitante.

Contudo, não cabe aqui analisar todos esses instrumentos ou ferramentas importantes na construção da cidade saudável e, assim, este estudo atenta-se à análise do Licenciamento Ambiental como instrumento para desenvolvimento territorial e construção da cidade sustentável.

Nesse contexto, em que o Licenciamento Ambiental passa a se constituir como um importante instrumento para efetivar políticas ambientais, contudo, para que o exerça de fato sua função (e a legislação que o norteia) é necessário cada vez mais o avanço da tecnologia humana no sentido ambiental, arquitetônico e urbanístico para contribuir com esse processo. Segundo Fonseca, Montaño e Moretto (2017) a importância do conhecimento científico para o aprimoramento do Licenciamento Ambiental e da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil devem acontecer:

Para lidar com essa ânsia de mudança em um contexto de pluralidade de visões, como salientou Fearnside (2016, p. 748), “é crítico que a comunidade científica faça contribuições contínuas, de modo a guiar as políticas ambientais brasileiras para um futuro melhor” [...] Essas complicadas arestas internas e externas do Licenciamento e da AIA dificultam o consenso. As soluções não são simples. Promover mudanças calcadas em retórica, mas sem embasamento empírico e factual, é um risco a ser evitado. Nesse contexto, a comunidade científica e demais grupos de praticantes precisam ser ouvidos.⁴⁹ (FONSECA, MONTAÑO e MORETTO, 2017, p. 2).

Dessa forma, passa a ser fundamental o encontro do conhecimento científico com a atuação do Estado para impor regras, normas e limites ao crescimento e, por meio da evolução, aprimoramento e adequação da legislação sobre meio ambiente, juntamente com maior acesso da população à educação, interiorizar noções e valores de sustentabilidade, afim de alterar o *status quo* da cultura de massa e como essa se relaciona com o consumo dos bens do capitalismo. Como consequência, a sociedade passa/passará a cobrar do Estado e do setor produtivo sobre políticas sustentáveis e que estas sejam incorporadas aos bens e serviços, influenciando a cultura de gestão das empresas e, consequentemente, o tipo de economia do país.

Contudo, mesmo com todos os avanços da lógica ambiental no mundo empresarial/privado, bem como em parcela significativa da população mundial, o papel do

⁴⁹ Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v43i0.56568>>. Acesso em: 19 jan.2019

Estado na equação ainda é central. Mesmo em sociedades com economia amplamente neoliberal o papel do Estado na regulação do território ainda é primordial e assim este Estado tem, mesmo no século XXI, um importante papel no planejamento, organização e produção do espaço. A produção do Espaço urbano fica a cargo do poder executivo e mediado pelo capital. Mas é o Estado o produtor das grandes alterações no espaço urbano. Assim, é o ponto fulcral da construção da cidade sustentável, ou não. Daí a importância do Licenciamento Ambiental como instrumento normatizador e regulador das atividades e empreendimentos que ocupam o território. Como este instrumento está à cargo do Estado, que detém a prerrogativa de licenciar o espaço, os setores da economia, à exemplo dos imobiliário, produtivo e financeiro, enfim, o setor privado, passam a exercer enorme pressão sobre os órgãos do Estado responsáveis pelo processo de Licenciamento Ambiental.

Em 2016, no Seminário Internacional sobre o Licenciamento Ambiental e a Governança Territorial⁵⁰, as discussões e o intercâmbio de conhecimento entre atores nacionais e internacionais, sociais e políticos, agentes econômicos e gestores públicos das diferentes esferas de governo, culminaram na discussão do complexo quadro político e social do Brasil e as dicotomias das políticas ambientais e econômicas:

Tendo esse quadro como pano de fundo e inspiração, a proposta do seminário surge dessa dupla confluência: de um lado, a tensão entre a promoção do desenvolvimento econômico e a proteção do patrimônio e dos interesses socioeconômicos, ambientais e culturais locais/regionais; de outro, um olhar que procura privilegiar uma abordagem centrada no território, ainda que atenta para a estrutura político-administrativa de sua gestão, bem como para as suas condições de governança, no contexto de um país federativo. (COSTA, 2017, p. 12)

Daí, dá-se a importância dos processos de licenciamento ambiental, especialmente para aqueles municípios que “tomaram para si” essa responsabilidade por meio de Decretos e Convênios Estatais os quais dispõem sobre a municipalização desta política. Sobre isso, Paulsen (2017) assevera que:

A importância dos processos de licenciamento ambiental não deve ser subestimada em nenhuma estratégia séria de desenvolvimento de um território, seja ele um município, um estado, uma região ou um país. Na medida em que ecossistemas são impactados e recursos são extraídos da natureza para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, o licenciamento ambiental torna-se instrumento fundamental para auxiliar o processo de tomada de decisões em relação a como e onde instalar unidades produtivas, obras de infraestrutura de transporte, habitação e toda a infraestrutura necessária para atividades que, no final das contas, deveriam ter sempre como finalidade última o bem-estar da população. (PAULSEN, 2017, p. 21)

⁵⁰ As discussões desse seminário realizado em Brasília em 2016 culminaram no livro: Costa, M. A., Klug, L. B. e Paulsen, S. S. Licenciamento Ambiental e Governança Territorial: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017. 246 p.

A evolução da política ambiental no Brasil ainda carece de maiores estudos que aprofundem a análise de caso sobre suas implicações nos municípios, tendo em vista que as diferentes condições geográficas, econômicas e políticas de cada região influenciam significativamente na realidade da aplicação da legislação vigente. Segundo Fonseca, Montaño e Moretto (2017), o conhecimento técnico e científico que tem sido gerado em diversas instituições brasileiras precisa alcançar aqueles que estão à frente das mudanças dos regulamentos e procedimentos de Licenciamento e Ambiental.

A produção e a difusão de conhecimento sobre o Licenciamento Ambiental e AIA no território brasileiro, ainda que tenham apresentado consideráveis avanços nos últimos anos, ainda se posicionam em um patamar aquém de seu “potencial instalado”. O país ainda não conta com periódicos dedicados exclusivamente a essa temática, como acontece internacionalmente. As pesquisas brasileiras têm sido divulgadas em periódicos de diversas áreas do conhecimento, fato que foi corroborado por Duarte *et al.* (2017) em uma recente revisão sistemática da produção brasileira publicada em periódicos científicos. Esses autores identificaram 131 artigos sobre Licenciamento e AIA publicados no período de 1985 a 2015, os quais, apesar de tratarem de diversos temas, não contemplavam todas as questões que estão sendo e/ou precisam ser debatidas. Existe, pois, uma clara demanda por mais pesquisas nessa área. Os avanços em relação a essa demanda, como enfatizaram Montaño & Souza (2015), são dificultados por diversas barreiras; dentre essas, destaca-se a falta de um campo de ensino e pesquisa estruturado e emancipado, que seja reconhecido por agências de fomentos de pesquisa e que contribua para minimizar a persistente lacuna existente entre pesquisa e prática.⁵¹ (FONSECA, MONTAÑO e MORETTO, 2017).

Como anteriormente analisado, o conhecimento científico para o Licenciamento Ambiental e para as Avaliações de Impacto Ambiental é fundamental. Contudo, entendemos que para tal se faz necessário a responsabilidade da pesquisa e a busca do conhecimento inter e transdisciplinar que invariavelmente leva ao encontro o saber científico à política cidadã. Na nova sociedade do século XXI a compreensão do processo histórico-social da sociedade cosmopolita e suas fortes transformações globais é realmente fundamental.

1.12 Burocracia na governança

A pluralidade das visões e o conceito de burocracia são as bases da discussão do que acontece na arena das decisões administrativas do poder público com relação ao processo de licenciamento ambiental. Isso se faz devido ao fato de que o arcabouço legal criado pelos homens vem frequentemente carregado de apontamentos reducionistas quanto ao conceito e a palavra burocracia. O sentido do uso da legislação pelo Estado, em nosso entender, deveria

⁵¹ Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5380/dma.v43i0.56568>>. Acesso em: 17 jan. 2019.

ser aquele que dá coesão e estruturação para os sistemas, muito falado por Weber, não no sentido pejorativo que se entende hoje como “processualização”.

Comecemos a análise pela pluralidade de visões sobre o tema Licenciamento Ambiental. Para tal é necessário compreender que o que movimenta a sociedade são as suas contradições. Essa lógica promove a discussão, o debate e os avanços do conhecimento humano. Diante dessa situação, observamos que a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e sua gestão que regulamenta, normatiza e delibera quanto à competência e obrigação de cada órgão, deixa a parte técnica da gestão em segundo plano, como um mero cumprimento de formalidades previstas na própria lei. Contudo, essa inversão de valores traz uma problemática, pois demonstra uma interpretação e aplicação da lei que pode ser prejudicial ao meio ambiente. Desses conflitos legais, Sánchez (2008, p. 73) afirma que ‘é uma característica desse período o tratamento profundamente desarticulado dado a essas políticas, aplicado por órgãos independentes, vinculados a ministérios diferentes e, não raras vezes, com objetivos contraditórios’.

Sobre o assunto Baruzzi (2015) associa os conceitos de pluralidade das concepções e distribuição desigual dos riscos, dizendo que a colisão de visões de mundo e de interesses se torna evidente no âmbito dos processos de licenciamento ambiental conduzidos pela administração pública. Adiciona o autor que esse cenário acontece quando se é requisitado ao poder público um posicionamento acerca de obras ou empreendimentos que são objetos de licenciamento e a interferir na distribuição dos riscos e benefícios associados (BARUZZI, 2015, p. 10).

O IBGE publicou em 2018 um estudo sobre como as 27 esferas estaduais são governadas no Brasil e como esses estados implementam as políticas públicas. A publicação foi resultado da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC) realizada em cinco capítulos: recursos humanos das administrações, habitação, transporte, agropecuária e meio ambiente. O ESTADIC tem o propósito de servir para o planejamento e monitorar as políticas setoriais, por meio de avaliações de performance dos estados. Contudo, tal instrumento não dirimiu a complexidade de entendimentos quanto ao assunto Licenciamento Ambiental.

Além da pluralidade de visões sobre competências e entendimentos, temos também outro grande desafio a enfrentar quando se fala em Licenciamento Ambiental: o debate sobre a burocracia. Segundo Fonseca, Montaño e Moretto (2017, p. 4), os conflitos existentes no

momento da aplicação da legislação para proteção do meio ambiente, em especial nos processos de licenciamento ambiental são, muitas vezes, vistos de maneira negativa.

O conceito de burocracia é pejorativamente entendido como aquele que atrasa o desenvolvimento do país, principalmente na realização de obras, mas que deveriam ser entendidas e praticadas como sistema de execução de atividade e responsabilidades e também como instrumento de gestão sustentável dos recursos naturais e do uso e ocupação do solo. “São os problemas desses instrumentos (morosidade, judicialização, conflitos, qualidade técnica, etc.) que geralmente ganham destaque na mídia e provocam debates” (FONSECA, MONTAÑO e MORETTO, 2017, p.4).

No CITIES (Congresso Internacional de Tecnologia, Inovação, Empreendedorismo e Sustentabilidade), ocorrido em agosto de 2017 em Uberlândia-MG⁵² foi argumentado nos debates sobre as estratégias de gestão para redução da burocracia nos processos de regularização, licenças e autorizações ambientais no estado de Minas Gerais. A esse respeito, de como o processo de licenciamento ambiental vem sendo rotulado como obstáculo e empecilho para o crescimento do setor rural e industrial do país, podemos ilustrar com um exemplo local (Uberlândia), mas que serve como termômetro de como o assunto é tratado no Brasil:

Em junho de 2017 houve uma audiência pública em Uberlândia, por iniciativa da Câmara de Vereadores e com apoio do Sindicato Rural de Uberlândia, para solicitar desburocratização dos processos de licenciamento ambiental, em nota jornalística divulgado pelo site online G1: “O requerimento para realização da audiência é de autoria dos vereadores Roger Dantas (PEN) e Baiano (PSDB). “Os produtores rurais estão sendo prejudicados pela falta de liberação das licenças e outorgas. Isso impacta na hora de adquirir financiamentos e até na venda de produtos, por exemplo. No nosso pensamento, isso atrapalha o desenvolvimento da região e do estado”, comentou o vereador Roger.⁵³

O que se observa é a clara relação que se estabelece entre aplicação de leis, regras e normas de uma sociedade que se quer democrática, plural e ordenada com a expressão negativa da Burocracia. Assim, desburocratização passa a ser vista como uma forma de enxugar o Estado e também, em verdade, uma maneira do capital burlar ou mesmo amenizar

⁵² Nesse encontro o então secretário-adjunto da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD), Germano Luiz Gomes Vieira, mestre em direito público e o então superintendente regional de meio ambiente, José Vitor de Resende Aguiar, Engenheiro Agrônomo reforçaram esse argumento.

⁵³ Disponível em: <<https://g1.globo.com/minas-gerais/triangulo-mineiro/noticia/audiencia-em-uberlandia-debate-problemas-com-licenciamento-ambiental-na-zona-rural.ghtml>>. Acesso em: 21 nov. 2018.

as regras estabelecidas no Estado de Direito a seu favor com um discurso desenvolvimentista e de Pluralidade dos Interesses, Participação Pública e de parceria público/privada.

Contudo, entendemos que a positividade da burocracia no Licenciamento Ambiental e sua importância como ferramenta na construção de cidades sustentáveis se faz, segundo George (2014, p. 12), quando a burocracia limita a capacidade para a compaixão e cuidado nas organizações. Os ritos e as normas que regem o Licenciamento Ambiental necessitam de certo ordenamento que somente é conseguido com a Burocracia. Ela iguala os direitos e nivela (mesmo que parcialmente) os diferentes interesses de sujeitos corporativos, imobiliários, financeiros e os coletivos/comunitários, enfim de toda a sociedade que depende do meio ambiente. A burocracia aqui não pode ser entendida como entrave ou mesmo morosidade, mas ordenamento e normativas. Não é somente a burocracia que faz tal ordenamento e nivelamento, mas é um importante caminho para se dar mais transparência e publicidade ao Licenciamento Ambiental.

Dadas essas definições, nessa esteira, é indispensável mencionar a impossibilidade de o Poder Judiciário tutelá-los segundo uma ótica processual liberal-individualista, ou seja, como se fosse um mero conflito entre duas partes, a despeito de sua predominância no Brasil. Sobre isso, tem-se a crítica de Willis Santiago Guerra Filho: Verifica-se, contudo, que a processualística moderna, desenvolvida em moldes privatísticos, não apresenta um aparato conceitual e institucional capaz de dar conta da tarefa de garantir o respeito a tais direitos [do meio ambiente], não mais individuais, mas sim “comunitários”. O próprio conceito de “lide”, correspondente ao objeto do processo, do direito positivo e dogmática processuais brasileiros, nos termos clássicos: “conflito intersubjetivo de interesses qualificado por uma pretensão resistida ou insatisfeita” –, não se aplica aos conflitos sociais em torno do meio ambiente e outros bens objetos de interesses coletivos ou difusos, pois se trata de conflitos “plurissubjetivos”, e a pretensão de se usufruir tais bens não pode ser propriamente questionada, pois há uma convergência da necessidade de todos partilharem deles. [...] Observa-se, assim, que é fundamentalmente na dimensão processual que há um déficit legislativo e doutrinário, responsável pela escassa efetividade das normas de direito material sobre meio ambiente, que em geral são bastante razoáveis, ficando-se na espera de que sejam observadas (LEVY, 2010, p. 347)

Assim, o conflito entre público/privado que envolve interesses difusos e em grande medida diferentes, é “sanado” quando o capital coopta o Estado em suas figuras representativas (senadores, deputados, prefeitos, vereadores, etc.) e “suavizam” as leis e regras estabelecidas em âmbito da União, mas que em nível local ou regional podem sofrer modificações atenuantes ou mesmo descaracterizadas da mesma regra ou lei.

Com isso em mente é que questionamos a municipalização do Licenciamento Ambiental em um país com uma grande extensão territorial, dotado de diferentes condições geográficas. Até que ponto a municipalização do Licenciamento Ambiental no Brasil pode trazer benefícios e dar mais eficácia aos recursos que envolvem o sistema? Será que tal

descentralização das ações dará mais atenção às peculiaridades de cada território, potencializando as capacidades e os recursos locais, valorizando a cultura e estimulando a população a participar mais das políticas públicas ambientais e, consequentemente, para a construção de uma cidade inteligente e saudável? Essas indagações norteiam os capítulos 2 e 3 desse trabalho.

CAPÍTULO II – LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA DE SUSTENTABILIDADE LOCAL

Após breve análise sobre o quadro histórico que trouxe à sociedade o paradigma de sustentabilidade, iniciaremos a discussão específica das políticas públicas ambientais com foco no processo de licenciamento ambiental e sua importância na governança do Estado, centralizando o debate no caso do estado de Minas Gerais e no município de Uberaba em particular. Para tal, teceremos comentários técnicos, no que pese as competências, as legislações e a estrutura do corpo gestor público que regem e normatizam essas políticas.

Essa linha de raciocínio tem razão, pois que são fundamentais e inevitáveis para se compreender como a sociedade avançou nas regras e normas que se estabeleceram ao longo do tempo para resolver os conflitos socioambientais de cada período histórico. A partir dessas discussões procuramos responder algumas indagações, tais como: a morosidade e a complexidade dos procedimentos que integram as legislações ambientais trazem para o debate o processo de desburocratização do próprio sistema de gestão pública, mas como garantir qualidade ambiental nesse processo? De qualquer forma, o processo atual, considerado burocrático, garante tal qualidade? A chamada “desburocratização” do processo de licenciamento ambiental o coloca em parâmetros mais tecnicistas, limitado ao *check-list* de documentação, ou vai de encontro com a visão mais holística, multidisciplinar e global da sustentabilidade? O Licenciamento Ambiental é uma ferramenta que cumpre sua função sendo capaz de contribuir para a construção da sustentabilidade local?

Assim, ao tecer tais indagações procuramos nos enveredar em assuntos pertinentes ao desenvolvimento e governança territorial e os debates públicos e acadêmicos sobre a construção de cidades sustentáveis. Com isso, esse capítulo busca avançar na compreensão do processo de licenciamento ambiental como um potencial instrumento de governança para a construção da sustentabilidade nos territórios.

Para tal, realizamos previamente uma análise do processo de deliberação pública da proteção do meio ambiente apresentando alguns princípios constitucionais como o do direito ao meio ambiente equilibrado, a dignidade humana e a livre iniciativa para, em seguida, expor a legislação que instrumentaliza tais princípios através do Licenciamento Ambiental, dos estudos que dão diretrizes para as atividade licenciadas e seus impactos, bem como dos

conselhos municipais de meio ambiente com o objetivo de contextualizar as definições e atos normativos que caminham rumo à construção de cidade sustentável.

Em seguida, realizamos a análise das propostas de mudanças na legislação do processo de Licenciamento Ambiental sugeridas pelos setores público (político mais especificamente) e privado ao governo Federal em fins da década de 2010, para, enfim, analisar as possibilidades desse instrumento na governança territorial e suas problemáticas práticas.

2.1 Licenciamento Ambiental: controvérsias

A retórica de defesa do processo em curso no Brasil de municipalizar o Licenciamento Ambiental se ancora nas análises sobre governança local produzida por teóricos⁵⁴ que afirmam que a municipalização do instrumento reduzirá responsabilidades dos governos Federal e Estadual e produzirá benesses que dão mais eficácia à gestão dos municípios. Assim, como hipótese norteadora deste estudo sobre a sustentabilidade do instrumento, seguirá a análise desses discursos que alegam que a descentralização das ações irá atender às peculiaridades de cada território, potencializando as capacidades e os recursos locais e, também, valorizando a cultura e estimulando a população a participar mais das políticas públicas ambientais.

Assim posto, ao analisarmos o processo de municipalização do Licenciamento Ambiental do município de Uberaba-MG, estamos mensurando se a sustentabilidade local de centros urbanos é realmente produzida com auxílio dele. Contudo, como isso funciona? Acontece que o Licenciamento Ambiental é uma das ferramentas para tal, utilizando de outras ferramentas complementares para que se construa uma análise da qualidade ambiental de um território. Portanto, parte de uma análise técnica por meio de outras ferramentas, à exemplo da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).

O artigo 4º da PNMA (1981) dispõe sobre os objetivos da política e, dentre eles, o inciso I se refere "à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico", ou seja, do desenvolvimento sustentável. Mais à frente, o artigo 9º da PNMA (1981), fala sobre os instrumentos para se efetivar os objetivos da política e, dentre eles, o inciso IV se refere ao

⁵⁴ Demonstrado e analisado em BARUZZI (2013), NASCIMENTO (2018), CHIESA (2009), ALVES (2017).

"licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras". Contudo, apesar dessa descrição de que o Licenciamento Ambiental é um instrumento para o desenvolvimento sustentável, há controvérsias quanto a sua eficácia na prática, "havendo diferentes julgamentos de acordo com a perspectiva que se analisa a questão" (NASCIMENTO, 2018, p.70). Além do que, uma das funções precípuas balizadoras do instrumento é de que este deve existir de maneira preventiva, com uma atuação de controle, embasada em estudos técnicos (PNMA, 1981, art.10).

No entanto, apesar de não expressamente descrito nas legislações ambientais e na Constituição Federal, o Licenciamento Ambiental é dever do Estado. Este existe para fazer cumprir o Direito Constitucional do ser humano ao meio ambiente equilibrado e ao mesmo tempo regulador de ações da livre iniciativa. Nesse contexto, o instrumento é alvo de polêmicas⁵⁵ e grande parte das críticas ao papel do Licenciamento Ambiental passam por esse viés, suscitando debates que versam sobre vários aspectos, mas três grandes tópicos se sobressaem, a saber:

- Inexistência de regulamento para alguns estudos, estabelecimento de critérios e termos de referência dos estudos que devem ser elaborados a fim de identificar das consequências negativas e positivas do empreendimento e/ou atividade devido à dificuldade de mensurar impacto socioambiental.
- Os limites do instrumento e a capacidade dos órgãos (técnica, de tecnologia e de recursos humanos): para deliberar estrategicamente sobre a localização, instalação e operação de empreendimentos e atividades que possam ser potenciais causadoras de impactos sociais, ambientais e econômicos, baseando-se no conceito de sustentabilidade, um conceito ainda em construção social (como mostrado nos capítulos anteriores), mostra-se complexo dado as interpretações confusas e conflituosas sobre os limites do instrumento de licenciamento ambiental, bem como da capacidade dos órgãos ambientais de regulação do setor e até mesmo os conflitos envolvendo os consultores ambientais.

Percebe-se que tal assunto é polêmico e requer mais atenção de juristas, ambientalistas, e órgãos públicos das esferas municipal, estadual e Federal. Assim, para dirimir alguns pontos de conflito (instrumento visto como utilidade pública versus

⁵⁵ Como em FONSECA, MONTAÑO e MORETTO (2017) e Nascimento, T. (2018)

instrumento como entrave aos investimentos no país) e reafirmar a importância do licenciamento ambiental na construção de territórios e cidades sustentáveis, passamos a discutir com maior profundidade seus contornos.

2.2 Aspectos Constitucionais do Licenciamento Ambiental

Ao realizarmos a análise da legislação a respeito do Licenciamento Ambiental, entendemos que as leis existem concomitante à sociedade no intuito de resolver conflitos sociais e interesses de grupos que fazem parte dessa mesma sociedade. Os homens, ao longo da história, criam regras, normas e leis para melhor gerir o uso dos espaços e o convívio social no territorial de seus Estados-nação. Tais instrumentos legisladores impõem a todos indivíduos que habitam (ou que usufruem do território) a se submeterem a tais padrões e métricas emitidos por autoridades do Estado-Nação, com pena de sanções, direitos e deveres.

Na sociedade ocidental, mais especificadamente no caso brasileiro, os Decretos são para normatizar tais regras ditadas pelas leis, enquanto que as Resoluções e Deliberações são modelos desenvolvidos para aplicar as normas, ou seja, proceduralizar a regra, devendo estes serem necessariamente compatíveis com a regra. Na esfera internacional temos os chamados Tratados ou Acordos, que são princípios acordados entre Estados-Nações, os quais podem ser adicionados aos chamados direitos fundamentais estabelecidos na Constituição da nação que dela fizer parte.

2.3 O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

A Constituição Federal brasileira é um conjunto de regras do Estado que rege o ordenamento jurídico do país. As normas previstas no texto, consideradas irrevogáveis, são chamadas cláusulas pétreas e suas possíveis alterações estão previstas no artigo 60 da CF-88. Ainda sobre o Brasil, as leis regulamentam os direitos fundamentais do cidadão, bem como a organização dos Poderes, a defesa do Estado e da Democracia, a ordem econômica e social⁵⁶,

⁵⁶Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/mandatominhertemer/acompanhe-planalto/noticias/2018/10/conheca-os-cinco-fundamentos-da-republica-federativa-do-brasil>>. Acesso em: 14 out. 2020.

dentre outros ordenamentos. A Constituição Federal de 1988 (CF-88) é assim a Carta Magna do Estado brasileiro, o princípio legal maior da sociedade brasileira:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (BRASIL, 1988)

Em se tratando de questões ambientais também a Constituição Federal de 1988 assevera e normatiza as macros obrigações e direitos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Contudo, segundo Baruzzi (2015, p. 65),

[...] não se deve confundir a expressão “bem de uso comum do povo” com as aspecções administrativas e civilistas de classificação dos bens, mas sim entendidas como um bem difuso, indisponível, um patrimônio público no sentido de sua relevância, e não de sua titularidade”.

Essa visão, somada à “sadia qualidade de vida”, que vai além das doenças físicas, abrange o bem estar de morar e viver, comprehende-se que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um princípio que denota dignidade humana. Segundo Gomes (2008), pela interpretação das normas, conclui-se que o Direito Ambiental é um dos direitos fundamentais da pessoa humana, o que reforça a posição de que se trata de direitos humanos.

Somado a isso, há autores que discordem da tendência constitucional das questões socioambientais. No que tange o princípio da livre iniciativa que assegura o direito de todos em empreender e buscar sua subsistência digna, há autores que afirmam:

Mas uma coisa são as tendências dominantes na esfera política e outra coisa é a análise da constituição econômica. A questão é que a constituição econômica hoje permite sem dúvida a desintervenção econômica do Estado e a sua tendencial redução a um papel meramente regulador, no contexto de uma “economia de mercado regulada”. O que não pode, porém, concluir-se é que tal modelo é o modelo constitucional, como se fosse constitucionalmente imperativo.
(MOREIRA, 2006 apud NETO e MENDONÇA, 2014)⁵⁷

⁵⁷ MOREIRA, Vital. A metamorfose da “Constituição Econômica”. Revista de Direito do Estado, nº. 2, 2006. Encontrado no Caput do CP Souza Neto, JVS Mendonça. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Fundamentaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 14. out. 2020.

A partir disso, podemos discutir alguns dos conflitos existentes entre o direito de perseguir uma atividade econômica, o direito a um meio ambiente equilibrado e o direito a dignidade humana, juridicamente chamada de “constitucionalização do direito”. Deste primeiro direito, o significado de livre iniciativa de uma atividade econômica, podendo esta ser potencialmente poluidora ao meio ambiente e geradora de impactos socioambientais, é atrelado ao conceito de dignidade humana ao assegurar uma existência digna, o que pode, por vezes, entrar em conflito com o crescimento econômico baseado nos valores capitalistas.

Não se pode prescindir da discussão social, mesmo que ela se faça apenas superficialmente, visto que a complexidade nos remete à observação de Acselrad (2001) em relação ao nascedouro das duas problemáticas, o que, nas palavras do autor, implica reconhecer que a “raiz da degradação do meio ambiente” é “a mesma da desigualdade social” (ACSELRAD, 2001, p. 34) e, apesar de “ecologicamente interligado, o mundo é socialmente fragmentado”, devido à preponderância da “desigualdade ao acesso e uso da base material da existência” (RIBEIRO, 2003, p. 405). Desse modo, “[...] para os muitos mundos em que se divide o planeta pela desigualdade social entre classes e regiões, a questão da pressão agregada sobre os recursos ambientais é atravessada pelas temáticas da desigualdade distributiva, da dependência financeira, da desigualdade no controle dos mecanismos de comércio e dos fluxos de tecnologia. Tais mecanismos se originam na desigual correlação de forças econômicas e políticas que regulam o acesso de classes e países à base material do desenvolvimento. Dessa desigualdade nascem e, ao mesmo tempo, circularmente, a ela alimentam (ACSELRAD, 2001, p. 34)”. (VILANI, 2013, p. 836)

No entanto, independente da interpretação e polemização da relação do direito à livre iniciativa com a defesa do meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 é clara ao estabelecer os limites que se dará a liberdade econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Portanto, exige-se uma interpretação da totalidade do sistema e de seus direitos fundamentais bem como do conceito de sustentabilidade em toda sua multidisciplinaridade (vista no capítulo I deste trabalho). Nesse sentido, não é admissível que as gestões apresentem regulamentos que tornem a governança territorial imprevisível, em especial a tutela ambiental, e “transformem direitos humanos das presentes gerações e garantias dos interesses dos nossos pôsteros num ioiô legislativo, um acordeão desafinado e imprevisível, que ora se expande, ora se retrai” (BENJAMIN, 2012, p.55).

A Carta Magna do Brasil consagra a dignidade humana e o equilíbrio do meio ambiente como direitos fundamentais, bem como o direito a livre iniciativa. Assim, emendas constitucionais são propostas e, muitas vezes, aprovadas a partir de entendimentos errôneos/conflituosos e/ou omissos a respeito dos constitucionais.

As Emendas à Constituição de 1988 têm optado não por desconstitucionalizar os temas originalmente tratados, mas por substituir a regulação originária por novas orientações. Foi o que ocorreu com a Emenda Constitucional nº 19, aprovada para substituir um modelo de Administração Pública, então caracterizado como “burocrático”, por outro modelo, denominado “gerencial”. (NETO e MENDONÇA, 2014)⁵⁸

Apesar da Constituição ser passível de alteração apenas nas regras previstas no artigo 60 da mesma (Brasil, Planalto)⁵⁹, manobras jurídicas tem abertura para que interesses de grupos sociais específicos amparados na visão distorcida sobre burocracia e do crescimento econômico a qualquer custo, o que coloca em risco não só a eficácia e estabilidade dos direitos fundamentais, bem como coloca em cheque a qualidade da gestão ambiental que passa a emitir autorizações baseadas no conceito de “desburocratização” e ainda utilizando da jurisprudência na interpretação da Constituição Federal procurando extrair “uma significação normativa harmônica com a Constituição”⁶⁰.

No entanto, cabe ressaltar que a vedação do retrocesso tem relação direta com a questão da segurança jurídica, portanto, deve haver uma segurança mínima dos direitos fundamentais adquiridos, inclusive aos considerados fraternos como o direito ao meio ambiente equilibrado, resultados de lutas sociais árduas que, “uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito

⁵⁸ STF, ADI 3046/SP, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 28-05-2004, p. 492. *Caput* do CP Souza Neto, JVS Mendonça. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Fundamentaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2019.

⁵⁹ Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/mandatomiceltemer/acompanhe-planalto/noticias/2018/10/conheca-os-cinco-fundamentos-da-republica-federativa-do-brasil>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

⁶⁰ STF, ADI 3046/SP, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 28-05-2004, p. 492. *Caput* do CP Souza Neto, JVS Mendonça. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Fundamentaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2019.

subjectivo” (CANOTILHO, 2019)⁶¹. Galgados no princípio do Estado democrático e social de Direitos que se trata da República Federativa do Brasil, “o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado não pode ser suprimido ou descaracterizado por emenda constitucional” (WEDY, 2019)⁶².

Consequentes a estes conflitos, o processo de licenciamento ambiental sofre críticas (positivas e negativas) que envolvem diversas concepções de como garantir os termos do artigo 225 da Constituição e o fato do instrumento ser responsável por deliberar quanto à distribuição de impactos ocasionados pelas ações antrópicas faz com que outros princípios sejam relevantes para a análise da sustentabilidade em diferentes contextos desse ato administrativo público. Para isso, segundo Antônio e Vitoria (2019), os princípios da CF-88 receberam bases das discussões das conferências internacionais, relatadas no capítulo 1 deste trabalho, que discutem a construção dos valores da sustentabilidade nas sociedades.

O princípio é um preceito muito importante no ordenamento jurídico e possui várias possibilidades de aplicação. Serve como pilar na criação de regras, normas e seus fundamentos, no preenchimento de lacunas, na orientação jurídica, na limitação e administração do poder, dentre outros. (ANTONIO e VITORIA, 2019)

E, segundo Baracho (1997):

Referir-se a princípio é compreender que se está diante de verdadeiras regras jurídicas (enquanto compreendidas como parâmetros, linhas gerais e nortes, não se reduzindo a questão hermenêutica de diferenciação entre princípios ou regras). Isso porque, “[...] os princípios são uma espécie de fronteira do Direito, eles orientam e guiam os que realizam as tarefas de interpretação, pois permitem a compreensão das normas jurídicas” (BARACHO, 1997, p. 98 apud DUARTE e NACLE, 2014, p.93).

Assim, em alinhamento com a constituição e seus princípios, também o Estatuto da Cidade, ao estabelecer a garantia do direito às cidades sustentáveis, corrobora para que instrumentos de política públicas sejam utilizados/contribuam para a construção da sustentabilidade do território local através da oportunidade de gerir conforme as necessidades ambientais, sociais, culturais e econômicas de cada território.

O Estatuto das Cidades, dispõe sobre as questões ambientais de aspectos urbanísticos, publicada como Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, estabelece diretrizes para as

⁶¹Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-25/ambiente-juridico-brasil-vedacao-retrocessos-ambientais>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

⁶²Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-25/ambiente-juridico-brasil-vedacao-retrocessos-ambientais>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

cidades quanto aos aspectos urbanísticos, sociais e ambientais que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo. Exemplificativamente, este Estatuto prevê em artigo 2º: I) garantia do direito a cidades sustentáveis, como o saneamento ambiental e a infraestrutura urbana; II) a gestão democrática do desenvolvimento urbano por meio da participação da população e da sociedade civil; III) cooperação entre os setores público, privado e demais setores da sociedade em atendimento ao interesse social; IV) regulamentação e administração do uso do solo de forma a evitar, entre outras, a poluição e a degradação ambiental e a exposição da população a riscos e desastres; V) adoção de padrões e consumo compatíveis com o conceito da sustentabilidade ambiental do município e do território sob sua influência; VI) justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; VII) cuidado com o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; VIII) audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos; IX) estímulo a padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

Assim, princípios como: prevenção, precaução, preservação, limites, informação/participação, universalismo, cooperação, acesso equitativo aos recursos naturais, responsabilização, poluidor pagador e o da obrigatoriedade de intervenção do Poder Público, entre outros, passam a ser as garantias legais que contribuem para a construção da sustentabilidade, ou do desenvolvimento sustentável, conforme discorre Rossi (2015) e, portanto, são também análises para dar subsídio adequado ao estudo de caso deste trabalho.

2.4 Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais

Para satisfazer as necessidades tanto da presente geração quanto das posteriores é imperativo a racionalização do uso dos recursos naturais visto que estes são finitos e essenciais ao desenvolvimento humano bem como a sua própria sobrevivência. É nesse contexto que incumbe ao Poder Público a obrigação de impor limites e estabelecer regras para controlar os impactos das ações antrópicas no meio ambiente e é por isso que o processo de licenciamento ambiental prevê o dever de elaboração de estudo prévio de impacto ambiental de forma a assegurar direitos, conforme consta na CF-88 em seu artigo 225, § 1º, inciso IV:

IV - Exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

Analizando o assunto, Sánchez (2008, p. 80) afirma que:

No Brasil, estudos ambientais são exigíveis para obter-se uma autorização governamental para realizar atividades que utilizem recursos ambientais ou tenham o potencial de causar degradação ambiental. Tal autorização, conhecida como licença ambiental é um dos instrumentos mais importantes da política ambiental pública.

A Licença Ambiental tem natureza autorizativa, concede ao empreendedor exercer seu direito à livre iniciativa mediante apresentação de estudos que subsidiem o órgão competente para realizar a análise da licença requerida afim de mensurar seu impacto, uso dos recursos naturais e potencial poluidor ao meio ambiente, estabelecendo quais as “condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas” (Resolução CONAMA 237/97) a fim de resguardar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, a Licença Ambiental é um ato discricionário e tem caráter precário.

Contudo, devemos diferenciar o processo do Licenciamento Ambiental dos processos de autorizativos de ordem urbanística, as quais se referem a aprovação da infraestrutura, funcionamento e afins ao planejamento urbano, bem como intervenção em Área de Preservação Permanente, supressão de vegetação, uso de recurso hídrico, extração de cascalho e minério e afins de planejamento ambiental. Essa matéria ainda é motivo de conflitos de entendimento entre empreendedores e poder público na emissão de autorizações e de licenças ambientais e tais diferenças não podem ser confundidas.

A Licença Ambiental não desobriga de outras licenças específicas junto aos órgãos competentes. Sendo, então, as autorizações urbanísticas, aquelas relacionadas a infraestrutura local e aprovados pela municipalidade. Dessa forma, questões como parcelamento do solo, intervenção em Área de Preservação Permanente (APP), supressão de vegetação, movimentação de terra, projetos de esgotamento sanitário, drenagem pluvial, pavimentação, energia elétrica, água potável e arborização são considerados de infraestrutura básica e dirigidos segundo a Lei nº 6.766/1979 que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos. Bem como licenças para uso habitacionais, conhecidas por ‘Habite-se’, e para realização de atividades, conhecida como Alvará de Funcionamento.

De acordo com o artigo 13º da Lei Complementar Federal nº 140/2011, em empreendimentos licenciados ambientalmente as autorizações/licenças para supressão de vegetação é competência do órgão federativo licenciador em qualquer modalidade. Especificamente as Autorização para Supressão de Vegetação em APP e as Licenças para

transportar e comercializar produtos florestais são regulamentados pelo são regulamentadas pelos Códigos Florestais (Lei Federal nº 12.671/2012 e Lei Estadual nº Lei nº 20.922/2013).

A Licença Ambiental deve ser submetida a renovação, isto é, não gera um direito eterno visto que, a qualquer momento, durante ou após a emissão das licenças de instalação, ampliação e operação que for identificado prejuízo ambiental não identificado, mitigado e compensado na análise preliminar e nos estudos apresentados, a Licença poderá ser caçada e gerar indenização por prejuízo. Sendo assim, a Licença está sujeita a revisão, podendo levar a suspensão temporária ou definitiva, afim de controle e aperfeiçoamento do processo de controle da poluição, conforme dispõe a Resolução do Conama nº 237 de 1997:

Art. 19 – O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

- I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.
 - II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença.
 - III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.
- (Resolução Conama nº 237/97)

2.5 Acesso à informação e participação social

No Estado Democrático de Direito, é dever da administração pública a transparência de suas atividades como forma de democratizar a informação junto à sociedade e, assim, dar acesso para que esta exerça sua cidadania, bem como o Estado as suas obrigações. As políticas de transparência dos serviços prestados pelo Estado vêm avançando nos últimos anos, prova disso foram as recentes atualizações das legislações sobre o direito ao acesso à informação e do uso dos serviços públicos.

A CF-88, em seu artigo 225, § 1º, inciso IV, quando escreve “a que se dará publicidade” abre oportunidade de mencionar a importância da transparência do ato e do direito de acesso à informação que, neste caso, é previsto na Lei Federal de Acesso à Informação Ambiental nº 10.650/2003, não importando o teor da informação, se de cunho técnico, administrativo ou outro, mas necessário ao entendimento da situação para possibilitar a manifestação da sociedade no ato. Segundo Soares, Jardim e Hermont (2013) houveram impactos com a nova Lei Federal de Acesso à Informação (LAI):

[...] os impactos da nova lei, entre os quais destacamos a formação de um novo instrumento de cidadania, o reconhecimento do direito à verdade histórica, a reordenação das relações internacionais sobre política de sigilo, a constituição de política de informação de ampla abrangência e a imposição pedagógica de nova gestão pública. (SOARES, JARDIM E HERMONT, 2013, p.10)

A nova lei trouxe fundamentos importantes que impõe que todas as informações devem ser autenticas, disponíveis, íntegras e primárias, qualidades que garantem à sociedade que a história contada seja além de verdadeira também acessível em seus meios de comunicação e que tenha uma linguagem simples e de fácil compreensão, conforme detalhes na Figura 5.

Figura 5: Itens de discussão sobre acesso à informação. 2013.

Para entendermos a Lei melhor, precisamos compreender melhor algumas expressões e palavras que sempre estarão presentes quando se discutir sobre acesso à informação. São elas:

Autenticidade (autêntica):
Qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

Disponibilidade (disponível):
Qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos por equipamentos ou sistemas autorizados;

Documento:
Unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato (imagem, texto, vídeo, arquivo sonoro, base de dados, etc.)

Informação:
Dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato;

Informação pessoal:
Aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

Informação sigilosa:
Aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

Integridade (íntegra):
Qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

Primariedade (primária):
Qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Tratamento da informação:
Conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação.

Linguagem Objetiva:
Estilo de escrita simples e eficiente que permite o leitor entender facilmente o que está escrito. É uma linguagem clara, moderna e despretensiosa, cuidadosamente escrita para facilitar a compreensão e o conhecimento do que se pretende dizer.

Fonte: SOARES, JARDIM e HERMONT, 2013

Org.: BARBOSA, M.O. 2020.

Para tal, a LAI dispõe algumas diretrizes em seu artigo 3º afim de garantir estes direitos impondo que os procedimentos previstos nela devem atender a observância da

publicidade e da divulgação da informação de interesse público independente de solicitação, bem como deve-se viabilizar a comunicação das informações através da tecnologia e, ainda, incentivar, fomentar o desenvolvimento da cultura da transparência e do controle social da administração pública, reforçando no artigo 8º que é obrigação dos órgãos públicos divulgar informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidos ou custodiados, divulgando detalhes e mantendo as informações atualizadas e disponíveis, e no artigo 9º impõe que o acesso deve ser realizado não somente por meio de serviços, mas também através de audiências e consultas públicas, além de ter a obrigação de incentivar a participação da população.

Para Soares, Jardim e Hermont (2013), “o combate à corrupção, à falta de memória e à má gestão ganhou um aliado com a nova lei, resta saber em que medida será cumprida e desejada”, esta expectativa com relação a LAI pode ser causa do que dispõe seu artigo 33º em que sanções do tipo multa, advertência e rescisão do vínculo com o poder público podem ser aplicadas a pessoas físicas ou entidades privadas em caso de obtenção de informações em virtude do vínculo de qualquer natureza com o poder público deixando de observar os dispostos da lei.

Além da LAI que dispõe sobre o acesso as informações produzidas ou custodiadas pelos órgãos públicos para os cidadãos brasileiros, a Lei Federal de Participação, Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público nº 13.460 de 26 de junho de 2017, descreve, entre outras, sobre o direito de uso do serviço público pelos cidadãos e, em seu artigo 5º, dispõe que o usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, e que cabe aos agentes públicos e prestadores de serviços públicos guardar as seguintes diretrizes:

- II - presunção de boa-fé do usuário;
- IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação;
- XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;

Além das obrigações do poder público com relação aos mecanismos de participação social, cabe ressaltar também o dever de cidadania imposto no mesmo artigo 225 da Constituição o qual incumbe também à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A participação social no Licenciamento Ambiental e, principalmente, na Avaliação de Impacto Ambiental, é extremamente importante. Na lei brasileira se manifesta sobre a forma

de audiência pública e tem na Resolução do Conama nº 09/1987 normatização sobre o tema. A Resolução busca reduzir as dúvidas durante o processo por meio da submissão a críticas e sugestões em audiências públicas, as quais podem ser solicitadas pelo próprio requerente, pelo órgão ambiental, pela sociedade civil (50 ou mais cidadãos) e/ou pelo Ministério Público.

Segundo o artigo 2º da Resolução do Conama nº 09/1987, cabe ao órgão ambiental responsável pelo processo realizar a audiência pública. Este mesmo artigo, entre outras, em seu parágrafo 2º afirma que, "no caso de haver solicitação de audiência pública e na hipótese do Órgão Estadual não a realizar, a licença concedida não terá validade". A Resolução dispõe inclusive, em seu artigo 4º, sobre a obrigação de lavrar em ata a audiência pública e anexá-la assinada junto com todos os documentos ao processo, os quais deverão compor a análise e deliberação do órgão licenciador, artigo 5º.

Cabe aqui mencionar também que o princípio da participação pública, a defesa do Estado e da Democracia também é uma garantia da Constituição que consagra o princípio da participação. Para Baruzzi (2015), ainda que não seja uma garantia de uma participação ampla com garantia de audiências públicas, iniciativas populares, plebiscitos e referendos, a Resolução CONAMA 237/97 trata de um potencial democrático do Licenciamento Ambiental ao assegurar a transparência do ato público:

Art. 10. § 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente. (Resolução CONAMA 237/97)

A reflexãoposta aqui é se apenas a publicação dos atos do órgão competente é possível se garantir a transparência do processo e participação social.

2.6 A preservação, a prevenção e precaução

No cenário que traz o artigo 225 da CF-88, a preservação, a prevenção e a precaução, são como princípios que contribuem com a garantia de um meio ambiente saudável e equilibrado para as sociedades de hoje e do amanhã. Assim, são princípios constitucionais que vem de encontro com as estratégias de valores do conceito de sustentabilidade e que geram, por conseguinte, um valor de solidariedade intergeracional.

O preceito primordial estabelecido no artigo 225 da CF-88 com relação ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é enfatizado junto o dever do poder

público e da coletividade na defesa e na preservação desse ambiente, ou seja, um direito que faz extensão a obrigações e deveres para o direito fundamental a vida, a sua integridade e sua proteção para as presentes e futuras gerações.

Preservar, é se resguardar, evitar uma destruição, conservar e, segundo a própria constituição, um princípio para se garantir a efetividade dos dispostos no artigo 225 da CF-88, art. 225., § 1º:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Prevenir, significa dispor-se de algo antecipadamente, de forma a antecipar algo, como uma cautela e, assim, no caso do meio ambiente, para a efetivação deste princípio “requer conhecimento científico que comprove a obtenção de um impacto ambiental” (ANTONIO e VITORIA, 2019). A prevenção também é associada a uma política pública de educação ambiental ao ser estabelecido na própria constituição como estratégia que garante a efetividade do disposto no artigo 225 da CF-88, art. 225., § 1º:

- VI promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- IV exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Para além da ideia de prevenção, também a de precaução. A precaução, que bebe no princípio precaucionista, assevera maior importância dos atos do homem sobre e na natureza. Mais até que a prevenção sobre determinadas ações humanas, cotidianas e mesmo de investimentos futuros.

[...] não há que se falar em Estado socioambiental sem considerar o princípio da precaução que acolhe a máxima *in díubio pro ambiente* (a expressão é de J. J. G. Canotilho, do texto Direito público do ambiente). Tal princípio está fundado no princípio da cautela (no alemão, *Vorsichtsprinzip*), enquanto atuação preventiva diante de potenciais riscos de contaminação do meio ambiente, que surgiu no direito alemão dos anos 1970, amadureceu no encontro da ONU de Estocolmo, de 1972, e se consolidou no direito brasileiro através do art. 225 da Constituição Federal de 1988. (LEVY, 2010, p.350)

Precaução é outro princípio que controla as atividades antrópicas de tal forma que se assegure o meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadias qualidade de vida, conforme

CF-88, artigo 225, § 1º, “V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”. E, assim, segundo Antonio e Vitoria (2019, s/p):

A Precaução é um princípio que também serve para proteger o meio ambiente, porém não é igual ao princípio da prevenção, mesmo que ambos tenham a mesma função, o princípio da precaução não possui nada cientificamente comprovado que tal ação humana será prejudicial a natureza, porém pode ter a chance que seja, dessa forma, é preferível evitar sua utilização, ou negar ela, até que seja comprovado que é totalmente seguro seu uso, como exemplo: os produtos transgênicos [...] qualquer método que coloque em risco o meio ambiente deve ser controlado, não devendo ser aceito essas práticas e seus usos até que seja totalmente comprovada que essa prática é segura.

Nessa linha de raciocínio, os princípios da preservação, a prevenção e a precaução, relevam-se em nossa análise que preconiza que o Licenciamento Ambiental, por meio de uma sequência de atos do Poder Executivo em várias esferas do governo, como um mecanismo, articulado junto a outros instrumentos de planejamento de infraestrutura urbana, para direcionar a governança territorial moldando e formatando as atividades e empreendimentos visando que o desenvolvimento econômico ocorra de forma sustentável. Dispondo para cada etapa, localização de instalação, funcionamento e operação da atividade, a imposição de condicionantes ambientais adequadas que compensem, mitiguem, reparem e previnam os impactos significativos causados ao meio ambiente e a sociedade.

2.7 Função social da propriedade, responsabilização, reparação, usuário pagador e poluidor pagador

O princípio da função social da propriedade é estabelecido na Constituição Federal de 1988 e, segundo Antônio e Vitoria (2019, s/p), “a pessoa tendo o direito à propriedade, ela não poderá fazer o que quiser com a mesma, pois esse princípio descreve que mesmo tendo direito à propriedade privada, deve-se respeitar a necessidade de tutela ao meio ambiente”.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Os princípios da responsabilização, da reparação, do usuário pagador e do poluidor pagador também são princípios estabelecidos pela Constituição Brasileira, de forma a assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade com obrigação do poder público e da coletividade, portanto, todo aquele que usa de recursos naturais, lesa ou intencionalmente lesionar o meio ambiente é responsável pela recuperação e/ou reparação, princípio da responsabilização.

O princípio do usuário pagador refere-se, para Granziera (2006, p.59 apud ANTONIO e VITORIA, 2019), “ao uso autorizado de um recurso, observadas as normas vigentes, inclusive os padrões legalmente fixados. Trata-se de pagar pelo uso privativo de um recurso ambiental de natureza pública, em face de sua escassez, e não como uma penalidade decorrente do ilícito”, o qual possui seu nascituro na PNMA em seu artigo 4º inciso VII que institui a “imposição (...) ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”, de forma a controlar os excessos dos usos dos recursos naturais e garantir, entre outras, também, o universalismo, o uso e o acesso equitativo dos recursos naturais, segundo o artigo 225 da CF-88, § 2º, “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei”.

O princípio do poluidor pagador, diferentemente do usuário pagador, neste caso já cometeu ato de poluição, atos considerados lesivos ao meio ambiente, portanto, sujeitos a obrigações e sanções, segundo o artigo 225 da CF-88, § 3º, “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

2.8 Princípio do desenvolvimento sustentável

Em síntese aos princípios relacionados acima, o princípio do desenvolvimento sustentável vem corroborar com a solidariedade intergeracional para garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a sadia qualidade de vida para as gerações presentes e futuras, ou seja, para a construção da sustentabilidade do território brasileiro considerando os limites econômicos da livre iniciativa e do direito à propriedade, considerando a responsabilização das ações e obrigações de estudos e sanções de lesões ao meio ambiente

natural e social quando da distribuição desigual dos riscos e do uso dos recursos naturais, considerando o direito a participação de todos nas decisões tomadas pelo poder público, garantindo a transparência e o acesso a informação.

Assim, deve-se coexistir o crescimento econômico e o desenvolvimento social harmonicamente com o meio ambiente na governança do território brasileiro, garantia dada não apenas pela Constituição Federal de 1988, mas ainda, consagrada anterior a ela, na Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 (Lei 6938/1981). Tendo esta PNMA o Licenciamento Ambiental como um dos instrumentos de política pública para se alcançar tal compatibilização, em seu artigo 9º, “são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”, este é um instrumento que desempenha papel importante para a construção do valor de sustentabilidade no modo de viver e prosperar da sociedade brasileira. Valor este embutido em todos os princípios aqui relatados, uma vez que ele concretiza, na forma da lei, como deve ser gerido os riscos e impactos da instalação e operação de empreendimentos e atividades a serem implantadas em um território estabelecendo medidas compensatórias e mitigatórias que garantam o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como analisar a vulnerabilidade socioambiental e os diferentes atores envolvidos na emissão da Licença Ambiental afim de garantir o “bem comum do povo”.

De acordo com essa linha de pensamento, foi a partir da PNMA de 1981 que a Constituição Federal de 1988 se consagrou e, de maneira inédita, o Meio Ambiente como um direito de todos (RIVELLI e ELVINO, 2009, p. 286). E, assim, a PNMA pode ser considerada um marco legal brasileiro na regulação da relação homem e natureza, quando a legislação deixou de gerir somente para racionalizar o uso dos recursos naturais e passou a gerir para proteger a existência desses.

Sob ampla perspectiva, tanto pela solidez das conquistas sociais quanto pela questão da mínima segurança jurídica dada por acordos internacionais e legislações locais, é de suma importância coibir retrocessos socioambientais. Assim sendo, “importa reconhecer os rumos dados pela legislação para definir a compatibilidade entre aspectos sociais, ambientais e econômico” (VILANI, 2013, p. 835).

Em verdade, no que concerne às questões ambientais, a Constituição de 1988 reforçou conquistas socioambientais de anos anteriores, que no contexto nacional culminou na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) de 1981 (Lei Federal 6.938). A partir desta, normas

surgiram paulatinamente e foram incrementando a efetividade legal na gestão dos recursos naturais e a interação entre o Estado, setor privado e sociedade civil. Mas não se pode garantir definitivamente que tais normas possam garantir a sustentabilidade dos processos produtivos, pois que as deliberações, por ação ou omissão do Poder Público, podem gerar uma distribuição desigual dos riscos e benefícios relacionados a implantação dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras ao meio ambiente e causadoras de vulnerabilidade socioambiental. Daí a importância do LA no processo. Mas para o real e efetivo exercício de cidadania, esse não pode pertencer ao campo apenas legal, ou seja, no âmbito figurativo ou mero instrumento burocrático, mas de fato e concreto, necessário e contundente.

É nesse horizonte que o Licenciamento Ambiental, como instrumento de política pública para gerir atividades que utilizem recursos naturais e que tenham potencial poluidor, ou seja, que degrade de alguma maneira o meio ambiente ou que crie condições adversas à qualidade de vida da população, é pensado/idealizado como um mecanismo eficaz e efetivo dos direitos fundamentais socioambientais.

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; [...]

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; [...]

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; [...]

Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; [...] (BRASIL, 1981)

Segundo a Cartilha de Licenciamento Ambiental do Tribunal de Contas da União (TCU), bem como a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) em seu artigo 1º:

I - Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Dessa forma, esse mecanismo se consagra importante para controlar as atividades antrópicas que interferem no meio ambiente natural e humano com o objetivo de assegurar que o desenvolvimento econômico aconteça seguindo os princípios da sustentabilidade descrito nas Políticas Públicas do Brasil. Sendo, então, o Licenciamento Ambiental um ato administrativo que delibera quanto as questões ambientais das atividades e dos empreendimentos que podem causar alterações no meio ambiente de forma local ou regional⁶³.

É nesse sentido que, apesar do Licenciamento Ambiental ser um ato do poder público como um direcionamento da governança ambiental no território brasileiro, o artigo 225 da Constituição expressa não somente quanto ao dever do Poder Público, mas também quanto ao da coletividade de juntos, defenderem e preservarem o meio ambiente tanto para nossa geração quanto para a futura geração. Portanto, a promoção da sustentabilidade mesmo quando por meio de instrumentos e mecanismos do Poder Público deve se dar com ações em conjunto e envolver atores diretos e indiretos no processo para que a agenda da sustentabilidade não seja enfraquecida e para que não tenhamos retrocessos ambientais.

Então, o desafio do licenciamento ambiental como ato administrativo vai além das questões ecológicas e ordenamento do uso dos recursos naturais. É um instrumento para contribuir para a construção de novo paradigma social que dá suporte conceitual (sustentabilidade). De tal forma, que o crescimento econômico seja concomitante com o cuidado com a natureza e com a qualidade de vida dos seres humanos, fazendo desse instrumento um mecanismo de gestão ambiental.

Esse mecanismo da sociedade brasileira para o uso do bem comum e coletivo, o território vivido, almeja gerir/governar/direcionar para que o exercício de um direito estabelecido não comprometa outro direito, tão importante quanto. Por isso é de suma importância compreender como se dá a estrutura dos órgãos competentes ao Licenciamento Ambiental para compreendermos como e onde se aplicam as legislações estabelecidas. Mais que prevenção é necessário compreendermos que tal instrumental versa sobre a precaução nas ações humanas sobre o espaço, sobre o território e no lugar de moradia do homem.

À luz desses princípios é que afirmamos que, atualmente, ocorrem “retrocessos socioambientais” no Brasil. Retrocessos esses explícitos em novas legislações polêmicas e

⁶³ Um empreendimento pode executar várias atividades bem como pode terceirizá-las, neste segundo caso é responsável pelo processo de licenciamento da atividade aquele que a executa.

tidas como constitucionais, quanto na governança territorial pelo governo federal do final da década de 2010. Como mostrado no capítulo I, o atual governo brasileiro se preocupa em gerar polêmicas mais que promover ações resolutivas e práticas para as problemáticas ambientais do país. Com discursos e práticas retrógradas que negam o consenso científico sobre a crise climática do planeta e as obrigações legais sobre o meio ambiente, colocando o Brasil em posição de “vilão” do meio ambiente em nível global.

2.9. Desafios do Licenciamento Ambiental

O Licenciamento Ambiental vem sendo visto como uma agenda negativa de condicionantes ao desenvolvimento econômico, um entrave burocrático e moroso que atrasa e dificulta a implantação de empreendimentos e execução de atividades, além de onerar os negócios⁶⁴. Isso, em parte, ocorre devido à necessidade de os estudos solicitados para o processo serem executados por profissionais capacitados e habilitados. Outra crítica feita pelo setor empresarial é que não há transparência nos procedimentos e clareza dos critérios utilizados, como também não há recursos humanos e tecnológicos suficientes do poder público para atender a demanda e analisar os complexos estudos solicitados⁶⁵. Também o licenciamento ambiental é criticado por ser lento e burocrático, sendo o IBAMA visto como uma instituição resistente às necessárias mudanças no processo (PAULSEN, 2017, p. 21), e até mesmo, e em última análise, visto como pertencente à “indústria de multa”⁶⁶. Contudo, e em discordância dessas afirmações, cremos que o Licenciamento Ambiental se trata de uma potente ferramenta de gestão ambiental e territorial que identifica oportunidades, ordena e dirime conflitos de interesse no uso de recursos e do território (PAULSEN, 2017, p. 21).

Contudo, e seguindo a lógica exposta por Klug (2017, p. 194) há consenso entre estudiosos, operadores e legisladores de que o modelo de licenciamento ambiental brasileiro, instrumento de tutela administrativa do meio ambiente, precisa ser reformulado (KLUG, 2017, p. 194). Tal afirmação se ancora no debate sobre o papel desse instrumento como fonte

⁶⁴ Disponível em: <<https://administracaoambiental.com.br/os-entraves-ao-licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 03 ago. 2019.

⁶⁵ Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/08/entenda-quais-sao-os-entraves-ao-crescimento-da-economia-brasileira.html>>. Acesso em: 05 ago 2019.

⁶⁶ Disponível em: <http://www.observatorioclima.eco.br/agromitometro-verdades-e-mentiras-sobre-industria-da-multa-ambiental-2/>. Acesso em: 05 ago. 2019.

geradora de insegurança jurídica:

Inexistência de uma lei regulamentando os instrumentos de avaliação e a avaliação ambiental estratégica integrada somada ao poder de discricionariedade dos órgãos ambientais na definição de procedimentos e critérios para o licenciamento, tais como os parâmetros para impor medidas mitigadoras e compensatórias. (Kässmayer, 2017, p. 209)

Entretanto, como afirma Guetta (2017, p.218), as críticas ao instrumento são realizadas no intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do instrumento e não para a sua extinção, ainda que cada seguimento social (privado e público) valorize os aspectos que lhes são de maior interesse e relevância. E, apesar do que afirmou Kässmayer (2017, p. 209) existem autores que discordam que algumas falhas do Licenciamento Ambiental são devidas à legislação que rege o tema:

[...] várias das limitações na aplicação do licenciamento são externas a ele e não dizem respeito à regulamentação: baixas capacidade (em quantidade e qualidade) e autonomia das instituições de meio ambiente, investimentos insuficientes para produção de conhecimento e para criação de referências de planejamento para a operação dos licenciamentos individuais (como zoneamentos ambientais) e a persistência de políticas e programas setoriais (transporte, energia etc.) que ignoram temas socioambientais, centrais no processo de licenciamento dos projetos que delas derivam. (Cappeli e Silva, 2017, p.218)

Outra dificuldade do instrumento apontada por estudiosos do assunto, a exemplo de Pinto (2017, p.27) é quanto a distribuição desigual dos riscos causados por algumas atividades e o desafio de se exigir proporcionalmente medidas compensatórias relacionadas aos impactos da implantação de algumas atividades como a dos empreendimentos minerários, que são altamente impactantes e não “compensam” adequadamente a sociedade pela utilização dos recursos naturais.

No entanto, mesmo sob forte ataque, a visão de que o LA é o grande vilão para o crescimento econômico e o entreve para investimentos é muito limitadora (KLUG, 2017, p. 194), visto que este é, como já demonstrado, um instrumento criado pela PNMA e posteriormente consagrado na forma de direitos e princípios da República Federativa do Brasil por meio da CF de 1988, e também de encontro com os debates internacionais sobre uma governança baseada no conceito da sustentabilidade.

Este instrumento existe para trazer à prática alguns direitos fundamentais previstos na Constituição Brasileira e versa sobre a promoção de um desenvolvimento do território brasileiro sustentado no conceito de sustentabilidade que não impede o avanço da técnica, a exploração de recursos, a implantação de atividades e empreendimentos, a construção de

habitações, mas que delibera quanto a maneira e o local em tudo isso deve ocorrer de tal forma que os impactos para a natureza e para os homens sejam os menores possíveis com controle e imposição de limites e ordenamento ao crescimento econômico, social e ambiental.

Nesse contexto, são desafios desse instrumento de promoção da sustentabilidade gerir os impactos territoriais em prol da sadia qualidade de vida e o uso dos recursos naturais em prol do bem comum, assim como “descortinar uma agenda positiva de oportunidades para planejar o processo de desenvolvimento socioeconômico” (PAULSEN, 2017, p.22). Sendo o Ibama o “primeiro” órgão responsável pelo Licenciamento Ambiental, de autoridade máxima quando de competência da União e ausência de órgãos estatais e municipais para praticar o instrumento e responsável por propor melhorias que tragam mais eficácia e otimizem o processo, contratou um estudo em que foi comparado o processo entre sete países e 72 processos realizados no Brasil.

Paulsen (2017, p.24) afirma que, a cada novo projeto e a cada novo empreendimento, começa-se da estaca zero, não havendo aprendizagem e acumulação sistematizada de experiências que permitam evoluir e melhorar a qualidade dos processos de licenciamento ambiental, acrescenta a autora que em pesquisas realizadas pelo Ipea foram listadas algumas das problemáticas desses desafios:

- 1) De acordo com a presidente do Ibama Marilene Ramos, trata-se de um tema complexo que envolve uma multiplicidade de atores e instâncias, em que se identifica dificuldade de articulação e sobreposição de responsabilidades de diferente agentes envolvidos como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ibama, empreendedores, populações afetadas, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social, das Cidades, das Minas e Energia, a Fundação Nacional do Índio (Funai), etc (PAULSEN, 2017, p.24).
- 2) De acordo com Gilson Bittencourt, na época do estudo, secretário de planejamento e investimentos estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os estudos solicitados para análise e emissão da Licença Ambiental são longos, há excesso de condicionante impostas, as informações relevantes e o monitoramento são escassos. Do ponto de vista da sustentabilidade em diferentes contextos, uma problemática citada pelo secretário é a ausência de uma visão holística nos estudos que compreendam também os impactos positivos dos empreendimentos, e de um marco

regulatório sobre condicionantes sociais, evidenciando as atribuições do empreendedor e do Estado; (PAULSEN, 2017, p.24).

3) Também Rose Mirian Hofmann relata problemáticas desse desafio citando o levantamento feito em estudo recente pela Câmara dos Deputados:

- gestão arcaica, excesso de burocracia e estrutura deficitária do Ibama, tanto em termos de pessoal quanto de orçamento;
- crise institucional, dada a atribuição do Ibama de coordenar e consolidar as visões de tantas instâncias e dos diferentes órgãos públicos sobre os empreendimentos a serem licenciados;
- falta de avaliações ambientais estratégicas e de um melhor diálogo entre os responsáveis pelo planejamento e pelas decisões de políticas públicas;
- judicialização dos processos; e
- falhas técnicas.

(PAULSEN, 2017, p. 25)

Esses debates expostos até aqui sobre o Licenciamento Ambiental também foram intensos no ano de 2007, quando foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Naquele momento, discussões sobre as limitações e dificuldades na execução das obras do PAC, as quais precisavam ser licenciadas, ganharam popularidade. Afirma Klug (2017, p. 194 e 195) que as instituições brasileiras competentes ao licenciamento dessas obras de infraestrutura nacional (logística, energética, além da social e urbana), não estavam preparadas para receber a demanda e tomar decisões baseadas em avaliações ambientais estratégicas, especialmente pelo fato de muitas dessas obras estarem previstas para os importantes biomas do Brasil, Cerrado e Amazônia. Acrescenta ainda a autora que, dessa forma, naturalmente, os cronogramas estavam constantemente em atraso e consequentemente o licenciamento foi rotulado como o grande problema para o crescimento do país.

Mas, não somente pela questão econômica, segundo Valera (2013, p. 34), em que pese a omissão legislativa e executiva, o licenciamento das atividades potencialmente danosas ao meio ambiente encontra-se na pauta social, notadamente, porque temores antes restritos à academia ganharam às ruas. Nesse contexto, surgiram diversas propostas para alteração/aprimoramento do instrumento de Licenciamento Ambiental e com diferentes origens e iniciativas a exemplo de setores do governo federal, do Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados), da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) e da Proposta da Confederação Nacional das Indústrias (CNI).

O mais importante é compreender quais as consequências que cada uma propõe, consequências que podem ser diretas ao instrumento de Licenciamento Ambiental, e/ou indiretas ao interferir na garantia legal de direitos fundamentais e também na governança de

cada território. Muitas propostas são fundamentadas e valorizadas somente pela rapidez da emissão da Licença, desobedecendo princípios e direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal. Assim, se falamos no capítulo anterior sobre o crescimento a qualquer custo, agora analisaremos a rapidez a qualquer preço, que foram traduzidos e justificados nas propostas por desburocratização e celeridade.

2.10 Definições sobre impacto ambiental local e a exigência de estudos

Como iniciado na introdução desse trabalho sobre a definição de impacto ambiental, o CONAMA o define abordando aspectos dos pilares do desenvolvimento sustentável: o social, o ambiental e o econômico. Nesse contexto, a interpretação legal do que é um impacto ambiental é importante e para tal, recorremos à definição do mesmo na Resolução CONAMA nº 001/1986:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

- I - A saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- II - As atividades sociais e econômicas;
- III - A biota;
- IV - As condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;
- V - A qualidade dos recursos ambientais.

(RESOLUÇÃO CONAMA nº 001/198)

Contudo, a Constituição de 1988 deu um novo recorte ao impacto ambiental quando se refere a este como sendo representativo de uma “significativa degradação ambiental”. Tal afirmação constitucional gera uma outra dificuldade que é definir o que seria um impacto “significativo”. Trata-se de um conceito impreciso e indeterminado, à mercê de um juízo de valor pessoal e, para fornecê-lo significado legal, cabe ao órgão público ambiental defini-lo com critérios que possam ser aplicados aos estudos de impactos ambientais exigidos no processo de Licenciamento Ambiental. Essa dificuldade é exposta por Barreiro (2012, p. 13):

Para o preenchimento do conceito indeterminado de “significativa degradação do meio ambiente”, deve-se partir da enunciação do contexto em que ele está inserido, pelo recurso, inclusive, à consideração de dados da realidade histórico-social e das concepções políticas predominantes, até chegar-se à finalidade prevista para a utilização do conceito (GRAU, 1988, p. 80); o aplicador da norma deve, ainda, servir-se de dados técnicos e científicos sobre a matéria e dos parâmetros indicativos do rol mínimo obrigatório previsto na própria regulamentação do CONAMA.

Já Deliberação Normativa Copam nº 213/2017 dispõe o seguinte sobre impacto ambiental local em seu artigo 2º:

Para fins desta Deliberação Normativa, adotam-se as seguintes definições: V - impacto ambiental de âmbito local: aquele causado por empreendimento cuja ADA e AID esteja localizada em espaço territorial pertencente a apenas um município e cujas características, considerados o porte, potencial poluidor e a natureza da atividade o enquadre nas classes 1 a 4, conforme especificação das tipologias listadas no Anexo Único desta Deliberação Normativa

Para dirimir eventuais dubiedades quanto ao impacto ambiental é que a Constituição Federal em seu artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV alega que se tem que:

... exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade...

O artigo 17 da Deliberação Normativa Copam nº 217/2017 dispõe sobre os estudos que poderão ser solicitados durante um processo de Licenciamento Ambiental:

I – Relatório Ambiental Simplificado – RAS;

II – Relatório de Controle Ambiental – RCA;

III – Estudo de Impacto Ambiental – EIA e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – Rima;

IV – Plano de Controle Ambiental – PCA;

V – Relatório de Avaliação do Desempenho Ambiental – Rada.

§2º – O RAS visa identificar, de forma sucinta, os possíveis impactos ambientais e medidas de controle, relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de atividade.

§3º – O RCA ou o EIA visam à identificação dos aspectos e impactos ambientais inerentes às fases de instalação e operação da atividade e instruirão o processo de LP, conforme o caso.

§4º – O PCA contém as propostas para prevenir, eliminar, mitigar, corrigir ou compensar os impactos ambientais detectados por meio do RCA ou do EIA e instruirá o processo de LI.

§5º – O Rada visa à avaliação do desempenho ambiental dos sistemas de controle implantados, bem como das medidas mitigadoras estabelecidas nas licenças anteriores, e instruirá o processo de renovação de LO.

Assim estabelecido e ordenado juridicamente a PNMA e o Sisnama fazem do Licenciamento Ambiental uma realidade e uma necessidade de controle prévio para implantação de atividades e empreendimentos que possam provocar algum tipo de dano ou que seja potencialmente poluidor ao meio ambiente. A Resolução CONAMA nº 001/1986 descreve as atividades que estão sujeitas na elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), enquanto que a Resolução CONAMA nº 237/1997 lista as atividades e empreendimentos que são passíveis de licenciamento.

Com isso, o Licenciamento Ambiental se insere como importante instrumento da PNMA e tem como subsídio a análise de estudos ambientais, dentre eles o Relatório de Controle Ambiental (RCA), o Plano de Controle Ambiental (PCA), o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) que são destaques para dar diretrizes ao processo de Licenciamento Ambiental.

Dessa forma, os estudos exigidos no processo de Licenciamento Ambiental são, também, medidas para se cumprir com o Princípio da Precaução e Prevenção em que se deve contemplar uma análise da viabilidade ambiental e estabelece o mínimo obrigatório para execução da atividade e/ou empreendimento, já que a máxima desses princípios é que se deve previr antes que ocorra as consequências.

Não se deve confundir o próprio EIA com o licenciamento da atividade ou empreendimento, pois que o EIA, por sua vez, é um instrumento que pode ser utilizado no processo de Licenciamento Ambiental afim de subsidiar, orientar e antever impactos negativos, ou seja, que oportune àqueles tomadores de decisão dos órgãos públicos informações suficientes para que sejam construídas medidas mitigadoras, compensatórias, mas também, segundo Kässmayer (2012, p.214), apresentar alternativas locacionais e tecnológicas ao empreendimento, ou, no limite – no caso de altos custos sociais e ambientais envolvidos –, recomendar a sua não realização. Daí se materializa o caráter preventivo do LA. Por isso, a apresentação do EIA deve, por regra, acontecer na fase preliminar do processo de licenciamento, constituindo a primeira etapa do processo. Segundo Barreiro:

[...] não significa que o EIA deva ser um documento destinado a “tornar possível e viável” o empreendimento, pois seria corromper no nascêndouro seu objetivo. [...] Não é raro que o empreendedor, na maioria das vezes com o aval do órgão licenciador, acabe atropelando esse processo e antecipando uma ou outra etapa, antes da aprovação do EIA e da obtenção da licença prévia. Nesses casos a atividade será ilegal, abrindo a possibilidade de controle dos atos do poder público por meio do Poder Judiciário. (BARREIRO, p.15, 2012)

A Resolução nº 001/1986, criada pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), define e estabelece normas, responsabilidades, critérios e diretrizes para a implementação da Avaliação de Impacto Ambiental que deve compor o Licenciamento Ambiental. Essa primeira Resolução do CONAMA sofreu algumas alterações ao longo do tempo, contudo a última alteração culmina na Resolução CONAMA nº 237/1997 que complementa a primeira resolução através de uma revisão dos critérios e diretrizes do processo de Licenciamento Ambiental. A mudança foi resultado das discussões internacionais

e nacionais que ocorreram ao longo do período de 1986 a 1997 baseadas no valor da sustentabilidade com clara sintonia com os debates e decisões da Rio/ECO 92. A Resolução Conama nº 237/97 define, em seu 1º artigo, sobre Licenciamento Ambiental, Licença Ambiental, Estudos Ambientais e Impacto Ambiental Regional. Essa mesma Resolução também descreve quais as atividades e empreendimentos estão sujeitas ao Licenciamento Ambiental. Por essa Resolução são considerados passíveis de Licenciamento Ambiental os empreendimentos de natureza potencialmente poluidora ao meio ambiente e utilizadores de recursos naturais, primários ou secundários⁶⁷. Segundo Baruzzi (2015, p. 65),

... é importante notar que o uso dos recursos naturais não se faz apenas de modo imediato por meio de sua extração ou captação [...], mas também de modo mediato quando um recurso natural é utilizado como meio, suporte empregado para o desenvolvimento de atividades.

Os empreendimentos ou atividades sujeitas ao EIA/RIMA listados pela Resolução CONAMA nº 001/1986 são:

- Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento;
- Ferrovias;
- Portos e terminais de minério, de petróleo e de produtos químicos;
- Aeroportos;
- Oleodutos;
- Gasodutos;
- Minerodutos;
- Troncos coletores e emissários de esgoto sanitário;
- Linhas de transmissão de energia elétrica com tensão acima de 230 KV;
- Obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, tais como barragem para fins hidrelétricos, acima de 10 MW, barragens de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, para drenagem ou para irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- Extração de combustível fóssil;
- Extração de minério;
- Aterro sanitário;
- Processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- Usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;
- Complexos e unidades industriais e agro-industriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha);
- Distritos industriais e zonas estritamente industriais;
- Exploração econômica de madeira ou de lenha em áreas acima de 100 hectares ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental;
- Projetos urbanísticos, acima de 100 hectares ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério do órgão licenciador;
- Qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a 10 toneladas por dia;

⁶⁷ Extração e Tratamento de Minerais: [...] em formas primárias e secundárias (Anexo I da Resolução CONAMA 237/97, p. 5)

- Projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 hectares ou menores, neste caso, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental, inclusive nas áreas de proteção ambiental;
- Qualquer atividade que seja potencialmente lesiva ao patrimônio espeleológico nacional;
- Outras atividades ou empreendimentos, a critério do órgão licenciador.

Nesse contexto, Barreiro (2012) relata que daí surge o mito de que as fases e exigências do Licenciamento Ambiental são entraves ao desenvolvimento, um embaraço econômico, e isso vem se propagando e frequentemente os órgãos ambientais em Minas Gerais substituem os EIA/RIMA pelos Relatório de Controle Ambiental (RCA) e Programa de Controle Ambiental (PCA).

Se é verdade que o EIA/RIMA impõe certos ônus ao empreendedor (e, por que não dizer, à coletividade, que, por vezes, acaba sofrendo os efeitos da ‘demora’ na implantação do empreendimento bem como da elevação dos custos produto/serviço final), é mais verdade ainda que tais ônus têm absolutamente razão de ser, i.e., são plausíveis e, emprestando o jargão popular, constituem um ‘mal necessário’ e indispensável, justamente porque são eles que garantem que o empreendimento não afetará (ou afetará minimamente) a qualidade do meio ambiente e a qualidade de vida dos seres humanos. (BARRERO, 2012, p. 115).

O entendimento de tais complexidades que envolvem o LA justifica os diferentes estudos ambientais devido aos diferentes potenciais de impacto.

Para Valera (2012, p. 35) os tradicionais EIAs e RIMAs limitam-se a apresentar a análise da área de propriedade do empreendedor e, quando muito, das denominadas Áreas de Influências Direta e Indireta. Completa Valera (2012) que, há um completo descaso das atividades de impactos cumulativos e sinérgicos das atividades licenciadas, os quais, apesar de possuírem necessidade expressa na Resolução CONAMA nº 001/86, em seu artigo 6º, vêm sendo desconsideradas, pois. Acrescenta o autor que, a exemplo dos estudos de bacia hidrográfica, não raras vezes, são apresentados estudos na mesma microbacia hidrográfica discrepantes, ignorando suas propriedades cumulativas e sinérgicas.

Explica Valera (2012, p.35) que efeito sinérgico diz respeito à alteração significativa na dinâmica ambiental a partir da acumulação de impactos locais provocados por mais de um empreendimento, através da identificação, previsão e interpretação da magnitude de prováveis impactos ambientais. Assim, Valera (2012), que é Promotor de Justiça do Estado de Minas Gerais, considera a análise do impacto ambiental dessa maneira e a falta de aprimoramento dos procedimentos de licenciamento ambiental ferem os princípios constitucionais da legalidade, da prevenção, precaução, da eficiência e do desenvolvimento sustentável.

Tal polêmica/confusão não corrobora com o objetivo dos estudos, pois o RCA e o EIA/RIMA têm a mesma função, a de avaliar impactos, enquanto que o PCA tem a função de apresentar os mecanismos de controle da atividade licenciada. Sendo apenas o EIA um estudo completo e profundo de prevenção e viabilidade ambiental e o RIMA um relatório exigido quando solicitado EIA, de modo a concluir este último com linguagem acessível e ilustrativa para ser apresentado a população, descrevendo as consequências de sua implantação, bem como as vantagens e desvantagem do projeto. Assim, o que muda não é a função do estudo apresentado, seja ele RCA ou EIA/RIMA, mas sua complexidade em detrimento do impacto da atividade licenciada. E, ainda, em Minas Gerais, o PCA é exigido tanto junto ao RCA quanto ao EIA/RIMA, afim de demonstrar a forma como os controles ambientais deverão ocorrer.

Tais conflitos reforçam a importância da análise desse instrumento da Política Pública Ambiental afim de garantir o equilíbrio das variáveis políticas e institucionais e a compatibilização do crescimento econômico com a Saúde Ambiental, a partir dos princípios constitucionais.

2.11 A estrutura e governança na agenda ambiental em Minas Gerais

Como já mencionado, o Licenciamento Ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), descrita através da Lei Federal nº 6.938/1981, e de caráter obrigatório para intervenções que possam alterar o equilíbrio do meio ambiente e a qualidade de vida com a finalidade de controle prévio desses impactos no/ao meio ambiente provocados por ações antrópicas, de tal forma que sejam atendidos os princípios constitucionais e o conceito de Sustentabilidade como um valor para o novo modelo de desenvolvimento do país apontado pela PNMA. Contudo, para se compreender de fato o Licenciamento Ambiental é necessário analisar seu interior a partir das instituições reguladoras, de seu aparato hierárquico e de sua estruturação jurídica. Assim, a partir da gestação da PNMA se ampliam as necessidades de ordenamento e normatizações para sua plena eficácia. Com esse intuito é que se cria o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), o qual foi:

Criado pela Lei 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto 99274/1990, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) é a estrutura adotada para a gestão ambiental no Brasil, e é formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da

qualidade ambiental no Brasil... Neste contexto, o Departamento de Coordenação do Sisnama no MMA tem como atribuições promover a articulação e a integração intra e intergovernamental de ações direcionadas à implementação de políticas públicas de meio ambiente, e incentivar a descentralização da gestão ambiental e a repartição de competências entre as três esferas de Governo.⁶⁸

O Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) é estruturado por esta Política, sendo composto pelos órgãos que ilustram a Figura 6.

Figura 6: Estrutura do Sisnama.

Estrutura do Sisnama

Conselho de governo – órgão superior
Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) – órgão consultivo e deliberativo
Ministério do Meio Ambiente (MMA) – órgão central
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – órgão executor
Órgãos estaduais de meio ambiente – órgãos seccionais
Órgãos municipais de meio ambiente – órgãos locais

Fonte: Lei nº 6.938/1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>.

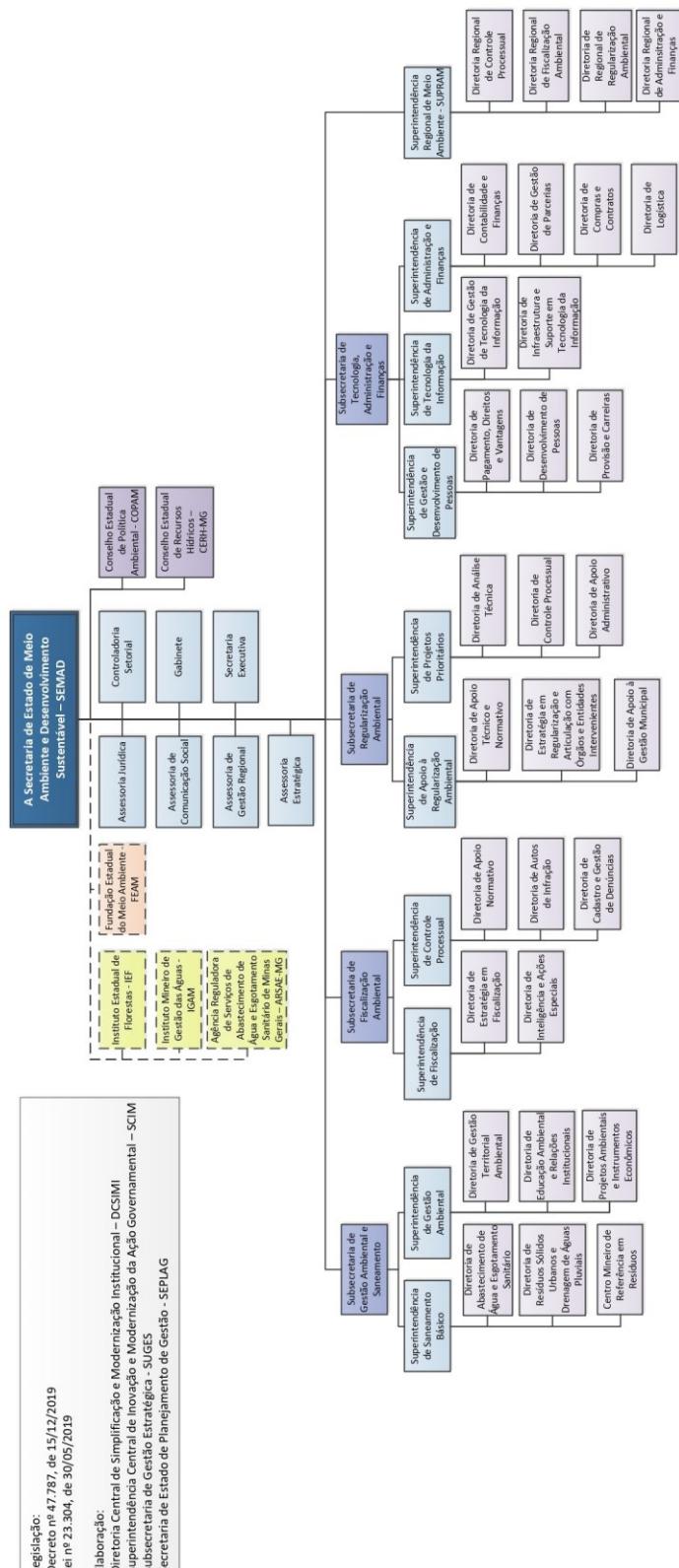
Fonte: MOURA, p. 80, 2017. Org.: BARBOSA, M.O., 2019.

Para entender melhor a gestão ambiental pública se faz necessário compreender o papel do sistema de meio ambiente definido pela PNMA. No âmbito estadual, o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) está disposto na Lei Estadual de MG nº 21.972 de 21 de fevereiro de 2016 e coordena a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (Semad-MG), que é organizada pelo Decreto Estadual de MG nº 45824/2011. De acordo com o sítio eletrônico da Semad-MG e com os artigos 3º, 6º da Lei Estadual de MG nº 21.972/2016, integram o SISEMA a coordenação da Semad os Conselhos Estaduais de Política Ambiental (COPAM) e de Recursos Hídricos (CERH-MG), por subordinação administrativa, e pelos órgãos vinculados Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), responsável pela qualidade ambiental no Estado no que corresponde à Agenda Marrom, Instituto Estadual de Florestas (IEF) responsável pela Agenda Verde e Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) que responde pela Agenda Azul. Integram também o SISEMA a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), os núcleos de gestão ambiental das demais Secretarias de Estado, os comitês de bacias hidrográficas, agências de bacias hidrográficas e entidades a elas equiparadas.

Para melhor entendimento do funcionamento da Semad, observe a Figura 7 a seguir com o seu organograma de 2019.

⁶⁸ Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente.html>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

Figura 7: Estrutura da Semad 2019



Fonte: SEMAD, 2019. Disponível em:
<http://www.meioambiente.mg.gov.br/images/stories/2020/ORGANOGRAMA/SEMAD>
Org.: BARBOSA, M.O. 2020.

A descentralização do LA conta com o apoio dos setores empresarial e político no Estado de Minas Gerais e esse processo de fragmentação, ou divisão com nuances de delegação da gestão pública ambiental em Minas Gerais foi consolidado com a divisão da Semad nas Superintendências Regionais de Meio Ambiente de Minas Gerais (SUPRAM-MG). Para melhor entender a Territorialização da Semad no Estado de Minas Gerais, observe a Figura 8 a seguir.

Figura 8: Territorialização das SUPRAM's – Minas Gerais, 2019.



Fonte: SEMAD, 2017. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/supramps-regionais/localizacao>
Org.: BARBOSA, M.O. 2020.

Esse modelo de descentralização previsto na CF-88, segundo Carvalho (2017, p. 97), é um legado, o “federalismo verticalizado herdado dos regimes constitucionais anteriores, com a ascendência da União sobre os estados, e a dos estados sobre os municípios”. No que diz respeito às questões ambientais, essa verticalização copiada do regime militar de 1967 deu poder a União sobre os recursos naturais e a conservação da natureza, ou seja, as competências dos estados ou municípios nesse tema são supletivas ou delegadas. No entanto, após “restaurado o espírito da República federativa” (CARVALHO, 2017, p. 98) no artigo 23 da CF-88, trouxe para a política de meio ambiente uma competência comum entre os entes federados.

2.12 A descentralização, o federalismo, a subsidiariedade e a competência do órgão licenciador

O federalismo “é uma forma de estado na qual o poder e as funções de governo são divididas entre um governo central e um número específico de jurisdições regionais geograficamente definidas” (BOWMAN e KEARNEY, 2010 *apud* NASCIMENTO, 2017, p. 12). Portanto, não uma governança unitária em que a União tem total liberdade sobre os estados e municípios, os poderes e as responsabilidades são distribuídos. Nesse mesmo tema sobre federalismo, apesar de serem conceitos diferentes, é importante falar sobre o subsidiariedade. No entanto, “nações federativas nem sempre se organizam com base no princípio da subsidiariedade” (NASCIMENTO, 2017, p. 12).

Segundo Silva (2006 *apud* DUARTE e NACLE, 2014, p. 94), “o princípio da subsidiariedade é um princípio de organização social e política, pois é um princípio normativo que indica qual é a função da autoridade, bem como quais são os limites para seu exercício”. Assim:

Portanto, num primeiro momento comprehende-se que o princípio da subsidiariedade parte da consideração do binômio existente entre privado x público, onde de um lado há indivíduos iguais, buscando assegurar seus direitos e liberdades e de outro lado verifica-se o poder estatal, interferindo quando necessário – de forma subsidiária – nas relações sociais. (DUARTE e NACLE, 2014, p. 94)

Esse arranjo complexo produz resultados variados e, como aponta Souza (2005, p. 111 *apud* NASCIMENTO, 2017, p. 16), “desde a promulgação da Constituição de 1988, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta de sua atual complexidade”. Os desdobramentos disso na pauta sobre meio ambiente reverberam na distribuição de competências para executar o licenciamento ambiental, previstas na Constituição de 1988 e, posteriormente, regulamentadas pela LC 140/2011.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1988).

Assim, observamos que Estados e Municípios também possuem competência para legislar, mas por regra de matéria jurídica, a legislação não deve ser menos permissiva que a federal, ou seja, se o município ou estado optarem por criar alguma legislação, esta deve ser igual ou mais protetiva que a da União. A lei ambiental brasileira tem seus próprios princípios, no entanto é moldada, conformada e influenciada por preceitos internacionais vinculados a tratados que o Brasil é signatário e faz parte, como um instrumento de gestão ambiental pública, da organização do Estado brasileiro.

Assim, conforme a legislação vigente a gestão ambiental pública acontece através de múltiplos sistemas de gestão ambiental no contexto da União, estados, Distrito Federal e municípios, os quais buscam, nos seus limites de atribuições e competências legais, gerir de maneira sustentável o desenvolvimento do território nacional deliberando sobre normas e padrões, de maneira autônoma na implementação de políticas ambientais promovendo proteção, melhoria e recuperação do meio ambiente.

Diante de tantos critérios para se licenciar um empreendimento, a distribuição das competências foi definida na Lei Complementar 140/2011 que estabelece as formas de cooperação entre os três entes federados (União, estados, municípios e DF), conforme artigo 4º, pode ser por consórcio, convênio, comissão, fundos e delegação, e, de acordo com artigo 6º, as ações dessa cooperação deve ocorrer de forma a garantir o desenvolvimento sustentável. Fica claro a importância do órgão competente para licenciar e de que este deve ter uma estrutura de gestão ambiental eficiente, com recursos financeiros para criação de estrutura física e pessoal para desenvolver um trabalho com seriedade e qualidade, investindo em tecnologia e capacitando os profissionais da área com frequentes treinamentos, de maneira que facilite e aperfeiçoe seu trabalho, harmonizando e integrando as políticas governamentais.

O Licenciamento Ambiental é um instrumento de política pública ambiental que pode ser exercido pelos quatro entes federados, cuja competência é estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 140 de 08/12/2011, sendo a gestão correlativa à localização do empreendimento e a sua atividade. Segundo esta lei, caso o empreendimento exerça atividades em mais de um estado o processo de licenciamento segue o rito com o órgão federal através do IBAMA, órgão executor do Licenciamento Ambiental do SISNAMA. Este é o caso de Licenciamentos Ambientais que são expedidos para situações em que o empreendimento esteja no mar territorial brasileiro, bem como em terras indígenas, em zonas econômicas exclusivas, em unidades de conservação da União, bases ou empreendimentos

militares ou caso o impacto da atividade extrapole fronteiras brasileiras e estaduais, bem como algumas atividades específicas listadas na legislação, a exemplo da energia nuclear, nesses casos. Ainda segundo esse artigo da Resolução, parágrafo V, § 2º, a competência do IBAMA é supletiva e pode ser delegada aos Estados.

Assim, a Lei Complementar Federal nº 140/2011, normatizada pela Resolução CONAMA nº 237/1997 em seus artigos 5º e 6º, delegou aos estados e municípios a possibilidade de licenciar atividades e empreendimentos de impactos ambientais regionais e locais. Em Minas Gerais, o órgão competente ao Licenciamento Ambiental é a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad), que é vinculada à estrutura do SISEMA, como já explicado anteriormente. Mesmo para os municípios que optaram por assumir o Licenciamento Ambiental de seu estado, a regra das fronteiras de território e impacto segue como dito para o federal anteriormente, caso um empreendimento exerça atividades em mais de um município ou caso o impacto da atividade extrapole fronteiras municipais ou estejam em unidades de conservação estadual, nesses casos o processo de licenciamento segue o rito com o órgão estadual. Em síntese, é delegado aos municípios apenas atividades e empreendimentos de impacto local.

2.13 Evolução da legislação do licenciamento ambiental em Minas Gerais

No âmbito federal, em síntese ao que já foi descrito nesse estudo, o LA é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente e posteriormente consagrado pelos princípios da Constituição Federal de 1988 de forma a assegurar que os empreendimentos e atividades antrópicas sejam planejados, instalados e operados conforme os princípios/valores da sustentabilidade. As diretrizes federais norteadoras do LA, além da PNMA são Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998), a Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011 que fixa normas de cooperação entre os três entes federados para a gestão ambiental no território brasileiro e também impõe a participação social na tomada de decisões e as Resoluções do CONAMA nº 001/1986 e a nº 237/1997 que proceduralizam e estabelecem critérios para o processo de licenciamento ambiental com o objetivo principal da prevenção.

Contudo, no âmbito estadual, e especificamente para Minas Gerais, a Lei nº 7.772 de 08 de setembro de 1980, dispõe sobre a política estadual para proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no território mineiro. No que diz respeito especificamente as

regras de licenciamento, a legislação mineira sofreu atualização recentemente e novas regras, normas e procedimentos entraram em vigor a partir de 2016. A partir desse momento, a Deliberação Normativa do COPAM nº 74, de 09 de setembro de 2004, foi revogada.⁶⁹

A Deliberação Normativa do COPAM nº 74/2004, foi substituída pela Deliberação Normativa CONAMA nº 217/2017, através do Sisema, que é regulamentado pela Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, a qual modernizou os critérios de classificação do porte e potencial poluidor dos empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente para os enquadramentos do Licenciamento Ambiental em Minas Gerais. Já Deliberação Normativa CONAMA nº 213/2017 definiu tipologias de enquadramento para os impactos locais, ou seja, para promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme Lei Complementar Federal nº 140/2011. Assim, a DN 213/2017 descreve as atividades e potenciais poluidores que foram considerados de impactos locais, portanto de “competências originária do município”.

Como forma de disciplinar tais deliberações, o estado de Minas Gerais criou o Decreto Estadual nº 47.383, de 02 de março de 2018, o qual revogou o antigo Decreto nº 44.844/2008. A respeito dessas atualizações, a Semad publicou uma nota técnica sobre o novo decreto discorrendo:

- Seu texto trata das competências para regularização ambiental, das regras, fluxos e procedimentos aplicáveis aos processos de regularização ambiental.
- Também trata das licenças ambientais, prazo de validade das licenças, modalidades de licenciamento, processo administrativo de licenciamento ambiental, condicionantes ambientais, licenciamento corretivo, ampliações de atividades ou empreendimentos licenciados e do arquivamento do processo de licenciamento ambiental.
- Estabelece as regras para a renovação das licenças ambientais e para o encerramento ou paralisação temporária de atividades licenciadas pelo Estado.
- Prevê os casos em que poderá ser aplicada a autotutela administrativa e regulamenta os recursos às decisões dos processos de licenciamento ambiental.

⁶⁹ “Entra em vigor nesta terça-feira, 6 de março, a Deliberação Normativa (DN) 217 que tem o objetivo de desburocratizar e dar celeridade aos processos de licenciamento ambiental em Minas. A mudança segue determinação do Governador Fernando Pimentel de modernizar a prestação dos serviços ambientais no Estado. Com a nova regra, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) apresenta o Sistema de Requerimento e de Licenciamento Ambiental, que, por meio de uma plataforma virtual, permitirá aos usuários realizar suas solicitações de licenciamento de qualquer lugar do estado. A DN 217 foi publicada em 6 de dezembro de 2017 e substitui o texto anterior da DN 74/2004. Com a vigência da DN 217/17, haverá duas modalidades de licenciamento ambiental. Foi criado o Licenciamento Ambiental Simplificado (LAS) e permanece o licenciamento ambiental convencional, que pode ser trifásico ou concomitante.” (SEMAD, 2018) Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/noticias/1/3480-dn-217-entra-em-vigor-e-muda-o-sistema-de-licenciamento-ambiental-no-estado>>. Acesso em: 27 fev de 2019.

- Este Decreto institui as regras gerais sobre fiscalização ambiental, autuação, aplicação de penalidades, apresentação de defesa, instrução processual, julgamento e apresentação de recurso.
- Estabelece as penalidades e infrações administrativas que poderão ser aplicadas pelo descumprimento da legislação ambiental.
- Determina as regras para recolhimento das multas ambientais, para a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente e para o parcelamento dos débitos não tributários.
- Permite a aplicação de medidas cautelares, emergenciais, suspensão ou redução de atividades em caso de grave e iminente risco para vidas humanas, para o meio ambiente, recursos hídricos ou para os recursos econômicos do Estado.
- Lista as obrigações e procedimentos a serem adotados pelos responsáveis por acidente ambiental no Estado.
- Aplica a reposição florestal prevista na Lei nº 20.922/2013 a todo autuado cuja prática de infração ambiental se der mediante a industrialização, a comercialização, o beneficiamento, a utilização ou o consumo de matéria prima vegetal oriunda de supressão de vegetação nativa ou de florestas de produção vinculadas à reposição florestal do Estado.
- Dispõe sobre a concessão de incentivo e financiamento a projeto de desenvolvimento econômico pelo Poder Executivo.⁷⁰ (SEMAD, 2016)

A mudança na legislação mineira para o Licenciamento Ambiental, como consequência das críticas que o instrumento vem sofrendo. A exemplo dessa afirmativa, no congresso CITIES ocorrido em agosto de 2017 em Uberlândia/MG, em discussão sobre a nova legislação estadual para se licenciar empreendimentos e atividades em Minas Gerais, o Promotor Coordenador Regional de Justiça de Meio Ambiente junto ao Superintendente da Regional do Triângulo Mineiro da Semad, enfatizaram a necessidade da mudança da legislação em “cumprimento” da desburocratização do processo. A justificativa foi a de que o poder de polícia dos órgãos competentes por emitir a Licença Ambiental é prejudicada pela falta de recursos humanos e tecnológicos disponível para atender a demanda, em qualquer uma das quatro esferas de governo, frisando a importância de se investir em tecnologias que ofereçam serviços de inteligência para serem aplicadas para contribuir com o trabalho de fiscalização e construção de dados para planejamento de mudanças que levem à construção de sustentabilidade pelo instrumento. E, por causa dessa deficiência na fiscalização e no monitoramento das atividades e empreendimentos licenciados enfatizaram sobre a responsabilidade civil e criminal do requerente em prestar verdadeira declaração das informações preenchidas na solicitação da licença ambiental ao órgão competente.

Ainda um novo critério foi adicionado para o enquadramento da classe de impacto e o procedimento para emissão da Licença, agora, além do porte e potencial poluidor da atividade

⁷⁰ Disponível em: <<http://sinaees.com.br/wp-content/uploads/2016/09/GOVERNADOR-REGULAMENTA-O-LICENCIAMENTO-E-A-FISCALIZA-O-AMBIENTAL-EM-MINAS-GERAIS.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2019.

e empreendimento, também possui o critério locacional. Antes da revogação da DN 217/2017 a Licença Ambiental era dividida nas seguintes modalidades: Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF), Licença Prévia (LP), Licença Instalação (LI) e Licença Operação (LO). Com a mudança na legislação mineira não existe mais a AAF, mas aquelas AAF anteriormente emitidas e com prazo de validade ainda em vigência continuaram válidas até expirar seu prazo, segundo as regras da antiga DN.

Tal regra serve para todas as Licenças Ambientais emitidas que ainda possuam validade, de tal forma que não cause prejuízo ao requerente. Para as solicitações feitas a algum órgão competente dentro do estado de Minas Gerais, mas que ainda não tenham concluído análise e recebido a Licença, a Semad estabeleceu o prazo de até 05 de abril de 2018⁷¹ para que o empreendedor se manifestasse se gostaria de prosseguir com o trâmite processual pela regra antiga ou solicitar transferência para a regra nova. Isto porque para algumas atividades o enquadramento de classe, após novos critérios, pode sofrer alteração para maior ou menor nível.

Para ilustrar o que mudou, na prática, com a revogação da DN nº 74/2004 para as DN nº 213 e 217/2017 será exposto um exercício comparativo das normas, bem como vamos nos apoiar no trabalho de Almeida, Malvestio e Bernadi (2019) que descreve também as mudanças na legislação mineira. A Tabela 1 ilustra as consequências no enquadramento das alterações e em seguida o exercício que ilustra e exemplifica como se chega nessas classificações:

Tabela 1: Enquadramento das atividades de acordo com as Deliberações Normativas nº 74/04 e 217/17

	P+P	P+M	P+G	M+P	M+M	M+G	G+P	G+M	G+G
DN COPAM 74/2004	Classe 1	Classe 2	Classe 4	Classe 1	Classe 3	Classe 5	Classe 3	Classe 5	Classe 6
DN COPAM 217/2017	Classe 1	Classe 1	Classe 1	Classe 2	Classe 3	Classe 4	Classe 4	Classe 5	Classe 6

Legenda: 1º termo+2º termo, sendo 1º termo o referente ao potencial poluidor/degradador da atividade e o 2º termo ao porte.

FONTE: Almeida, Malvestio e Bernadi (2019, p.97)
Org. BARBOSA, M.O. 2020.

⁷¹ Prazo máximo de vigência da DN 74/2004, quando posteriormente entraria em vigência as novas deliberações. “DN 217/2017, Art. 42 – Esta Deliberação Normativa entra em vigor no dia 06 de março de 2018.”

Supondo que uma indústria de café que exerce as atividades de torra e moagem de grãos com uma capacidade de instalada de 10 (dez) toneladas por dia iniciou seu processo de Licenciamento Ambiental às vésperas da revogação da DN nº 74/2004 e seu processo não foi concluído antes da validação das DN nº 217/2017. Nesse caso, o empreendedor teve o direito de escolher se gostaria de manter a análise segundo a norma antiga ou se gostaria de migrar para a nova regra. Para isso, faremos uma comparação do enquadramento de seu empreendimento segundo as duas normas, conforme Figura 9.

Figura 9: Comparativo ilustrativo entre as Deliberações Normativas nº 74/04 e 217/17.

DN nº 74/2004: D-01-01-5 Torrefação e moagem de grãos

Potencial Poluidor/Degrador:

Ar: G Água: P Solo: P Geral: **M**

Porte:

0,1 < Capacidade Instalada < 3 t de produto/dia	Pequeno
3 ≤ Capacidade Instalada ≤ 7 t de produto /dia	Médio
Capacidade Instalada > 7 t de produto/dia	Grande

DN nº 217/2017: D-01-01-5 Torrefação e moagem de grãos

Potencial Poluidor/Degrador:

Ar: M Água: P Solo: P Geral: **P**

Porte:

0,1 < Capacidade Instalada < 3 t de produto/dia:	Pequeno
3 ≤ Capacidade Instalada ≤ 7 t de produto /dia:	Médio
Capacidade Instalada > 7 t de produto/dia:	Grande

Fonte: Listagem de atividades das DN nº 74/04 e 217/17 (Minas Gerais, 2004 e 2017).
Org. BARBOSA, M.O. 2020.

Segundo a norma antiga o potencial poluidor da atividade tinha critério de médio impacto ambiental, enquanto que pela nova deliberação normativa o critério para análise do impacto ambiental é considerado de pequeno potencial poluidor. Já para a capacidade instalada, as duas normas consideram de grande impacto como critério de análise. Para encontrar a classe do empreendimento deve-se cruzar essas duas informações encontradas segundo tabela do anexo das DNs. Assim, seguem-se ilustrações nas Figuras 10 e 11.

Figura 10: Tabela ilustrativa para encontrar classe do empreendimento pela Deliberação Normativa nº 74/04.

Porte do Empreendimento	Potencial poluidor/degradador geral da atividade		
	P	M	G
	1	1	3
	2	3	5
G	4	5	6

Fonte: Anexo único da DN nº 74/04, Tabela A-1, Determinação da classe do empreendimento a partir do potencial poluidor da atividade e do porte (Minas Gerais, 2004).
Org. BARBOSA, M.O. 2020.

Figura 11: Tabela ilustrativa para encontrar classe do empreendimento pela Deliberação Normativa nº 217/17.

Porte do Empreendimento	Potencial poluidor/degradador geral da atividade		
	P	M	G
	1	2	4
	1	3	5
G	1	4	6

Fonte: Anexo único da DN nº 217/17, Tabela 2, Determinação da classe do empreendimento a partir do potencial poluidor/degradador da atividade e do porte (Minas Gerais, 2017).
Org. BARBOSA, M.O. 2020.

De acordo com os critérios da DN nº 74/04 a classe do empreendimento é 5, enquanto que para a nova deliberação a classe do empreendimento é 1. Dessa forma, é mais vantajoso para o empreendedor do exemplo ilustrado que ele migre o processo de licenciamento ambiental para as novas regras. Sendo assim, na DN nº 217/2017 para se concluir a análise de enquadramento da modalidade de licenciamento que o processo de licenciamento deve seguir deve-se cruzar a classes encontrada com o critério locacional. Supondo que o empreendimento não esteja alocado em nenhuma dessas regiões da Tabela 2:

Tabela 2: Critérios Locacionais de Enquadramento da DN nº 217/17.

Critérios Locacionais de Enquadramento	Peso
Localização prevista em Unidade de Conservação de Proteção Integral, nas hipóteses previstas em Lei	2
Supressão de vegetação nativa em áreas prioritárias para conservação, considerada de importância biológica “extrema” ou “especial”, exceto árvores isoladas	2
Supressão de vegetação nativa, exceto árvores isoladas	1
Localização prevista em zona de amortecimento de Unidade de Conservação de Proteção Integral, ou na faixa de 3 km do seu entorno quando não houver zona de amortecimento estabelecida por Plano de Manejo; excluídas as áreas urbanas.	1
Localização prevista em Unidade de Conservação de Uso Sustentável, exceto APA	1
Localização prevista em Reserva da Biosfera, excluídas as áreas urbanas	1
Localização prevista em Corredor Ecológico formalmente instituído, conforme previsão legal	1
Localização prevista em áreas designadas como Sítios Ramsar	2
Localização prevista em área de drenagem a montante de trecho de curso d’água enquadrado em classe especial	1
Captação de água superficial em Área de Conflito por uso de recursos hídricos.	1
Localização prevista em área de alto ou muito alto grau de potencialidade de ocorrência de cavidades, conforme dados oficiais do CECAV-ICMBio	1

Fonte: Anexo único da DN nº 217/17, Tabela 4, Critérios locacionais de enquadramento (Minas Gerais, 2017).
Org. BARBOSA, M.O. 2020.

Então, segue-se o cruzamento da modalidade com o critério locacional como observado na Figura 12.

Figura 12: Tabela ilustrativa para encontrar a modalidade de licenciamento do empreendimento pela Deliberação Normativa nº 217/17.

		CLASSE POR PORTE E POTENCIAL POLUIDOR/DEGRADADOR					
		1	2	3	4	5	6
CRITÉRIOS LOCACIONAIS DE ENQUADRAMENTO	0	LAS - Cadastro	LAS - Cadastro	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2
	1	LAS - Cadastro	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT
	2	LAS - RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT	LAT

Fonte: Anexo único da DN nº 217/17, Tabela 3, Matriz de fixação da modalidade de licenciamento (Minas Gerais, 2017). Org. BARBOSA, M.O. 2020.

Assim, segundo Almeida, Malvestio e Bernadi (2019, p.98), “além dos critérios locacionais, também foram definidos fatores de restrição e vedação, que devem ser considerados nos estudos ambientais que irão compor o processo de LA, mas não interferem no enquadramento dos empreendimentos” e que, em seguida, “feito o enquadramento, a classe da atividade e o critério locacional são conjugados” e se chega no resultado final para análise e deliberação do licenciamento da atividade que são as modalidades do LA, conforme Tabela 3.

Tabela 3: Modalidades de licenciamento de acordo com a DN Copam nº 217/2017

Critério locacional	Classe por porte e potencial poluidor/degradador					
	1	2	3	4	5	6
	0 LAS/Cadastro	LAS/Cadastro	LAS/RAS	LAC1	LAC2	LAC2
	1 LAS/Cadastro	LAS/RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT
2 LAS/RAS	LAC1	LAC2	LAC2	LAT	LAT	LAT

FONTE: Almeida, Malvestio e Bernadi (2019, p.98)
Org. BARBOSA, M.O. 2020.

Ainda segundo o estudo que levantou as mudanças na legislação mineira sobre o licenciamento ambiental, Almeida, Malvestio e Bernadi (2019, p.98) descrevem:

A Licença Ambiental Simplificada (LAS), obtida por meio do Licenciamento Ambiental Simplificado, realizado em uma única etapa mediante o preenchimento de informações a respeito da atividade em cadastro eletrônico (LAS/Cadastro) ou mediante a entrega de Relatório Ambiental Simplificado (LAS/RAS) (Minas Gerais, 2016a; COPAM, 2017). O LAS/Cadastro é auto declaratório, sendo a Licença emitida eletronicamente sem qualquer tipo de análise técnica. No caso de LAS/RAS, há a análise técnica das informações de caracterização do empreendimento e de controle ambiental. Em ambos os casos, porém, não ocorre análise de viabilidade ambiental e o processo não é apoiado em AIA.

O LAT transcorre similarmente ao licenciamento federal estipulado pela Resolução CONAMA 237/1997, sendo analisadas as etapas de viabilidade ambiental, instalação e operação da atividade e com LP, LI e LO expedidas separadamente (Minas Gerais, 2016a).

Já o LAC envolve a análise das mesmas três etapas previstas no LAT, porém, com a expedição de duas ou mais licenças concomitantemente, podendo ocorrer de duas maneiras distintas. O primeiro caso é o chamado LAC1, no qual a análise das etapas de LP, LI e LO ocorrem em uma única fase. O segundo caso é o LAC2, com a análise das LP e LI em uma única fase e, posteriormente, a LO; ou com análise da LP e, na sequência, da LI e LO concomitante (Minas Gerais, 2018).

(ALMEIDA, MALVESTIO e BERNADI, 2019, p.98)

Assim, em síntese, não há análise de viabilidade ambiental nas modalidades do LAS, sendo a modalidade LAS/Cadastro auto declaratória e isenta de qualquer análise técnica, vistoria, inspeção prévia ou envolvimento do conselho de meio ambiente, visto que é uma licença emitida automaticamente pelo sistema *online*, por meio do “Sistema de Requerimento de Licenciamento Ambiental, onde o início do processo de LA e a emissão da Certidão de Dispensa são realizados de forma eletrônica e *online*” (Almeida, Malvestio e Bernadi, 2019, p.95). Enquanto que na LAS/RAS há somente análise técnica do formulário de caracterização do empreendimento preenchido e apresentado pelo requerente a Licença Ambiental. No LAT são analisadas as etapas de viabilidade ambiental, instalação e operação da atividade separadamente e no LAC podendo ocorrer essas análises de forma concomitante.

No entanto, apesar da emissão de Licença Ambiental auto declaratória, cabe ressaltar o

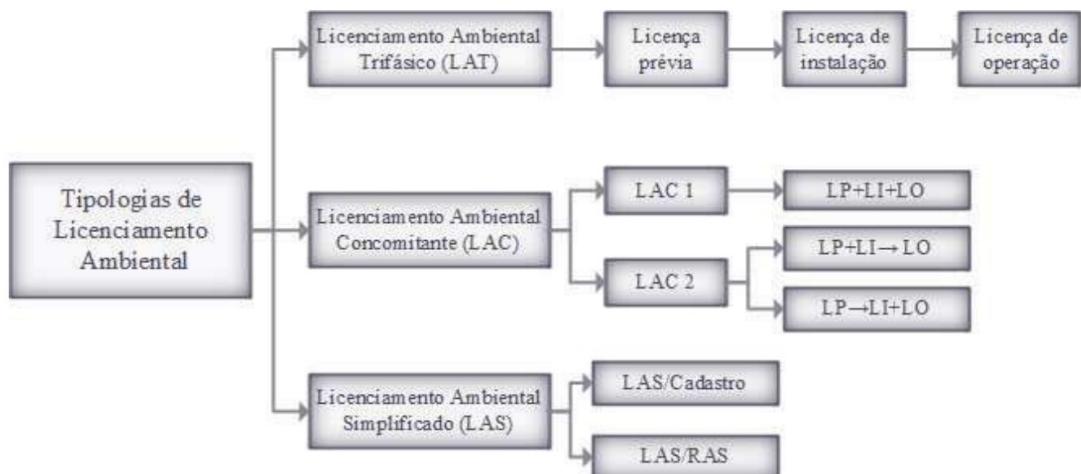
Código Penal brasileiro, instituído pelo Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940, que impõe como crime o ato de falsidade ideológica, prestar falsa declaração ou omitir informação a fim de alterar o resultado da deliberação ao Estado, diz seu artigo 299:

Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:

Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular. Parágrafo único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.

Compreendendo, então, a respeito da responsabilidade com relação às informações prestadas ao órgão licenciador, seguimos com a ilustração para melhor visualizar o fluxo de modalidades dentro do processo de licenciamento ambiental mineiro, conforme segue a Figura 13.

Figura 13: Modalidades do Licenciamento Ambiental descritas na DN Copam nº 217/2017.



Fonte: ALMEIDA, MALVESTIO e BERNADI, 2019, p.97
Org. BARBOSA, M.O. 2020.

Em sequências as análises das modalidades do licenciamento, há três etapas de Licença Prévia (LP), Licença Instalação (LI) e a Licença Operação (LO), como explícito no artigo 19 do Decreto Federal nº 99.274/1990.

O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo;

II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado;

III - Licença de Operação (LO) autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas licenças Prévia e de Instalação.

§ 1º Os prazos para a concessão das licenças de que trata este artigo serão fixados pelo CONAMA, observada a natureza técnica da atividade.

Todas essas etapas são importantes e têm uma função. Do ponto de vista da sustentabilidade, a etapa da Licença Prévia (LP) é de suma importância, pois é a etapa preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, sendo, nesse momento, mensurado os impactos socioambientais para aprovar a concepção do projeto, impondo os limites para que esse projeto aconteça de forma compatível com o desenvolvimento sustentável. Na LP é conciliada as questões do meio ambiente (ecológico) com as do território (social e espacial), como o aval da localização do empreendimento (através de uma Certidão da Prefeitura Municipal que, apesar do impacto ambiental ser dependente da localização da atividade, a certidão municipal atesta apenas a conformidade das normas de uso e ocupação do solo e o zoneamento do território local). Nessa etapa também é atestado a viabilidade ambiental do projeto, quando ocorre as manifestações do órgão público competente ao licenciamento, a consulta e deliberação do Conselho Ambiental, a imposição de medidas compensatórias e mitigadoras a fim de prevenir os impactos e riscos da atividade, tais como a descrição feita por Baruzzi (2015), a defesa das Unidades de Conservação (UC), das Áreas de Preservação Permanentes (APP), das populações autóctones e seus territórios, o patrimônio histórico, cultural, turístico e cênico, a realização de audiências públicas, entre outras.

A Licença de Instalação (LI) é uma etapa de detalhamento para materialização do projeto aprovado em que a construção e instalação do empreendimento deverá ocorrer necessariamente em conformidade com as diretrizes e medidas impostas na Licença Prévia, inclusive com o cronograma de implementação, já podendo iniciar o uso de recursos naturais, realizar captação do recurso hídrico, intervenções no solo, supressão de vegetação, entre outros, que já deverão ter sido aprovados pelo órgão competente. No entanto, cabe ressaltar que nesta etapa ainda não está autorizado a operacionalização do empreendimento.

A Licença de Operação (LO) é o início das atividades do empreendimento, quando é de fato autorizado o seu funcionamento. Para que esta autorização seja emitida, o órgão licenciador deve observar o atendimento obrigatório dos parâmetros estabelecidos nas LP e LI, bem como deve conter os limites dessa operação de tal forma que se garanta o controle ambiental, sob pena de suspensão e cancelamento da operação. Esta licença não é eterna, contém prazo de validade determinada pelo órgão licenciador e deve ser renovada a cada

período de validação. Em caso de alteração no empreendimento, na atividade ou na obra a LO deverá ser alterada.

2.14 A municipalização do Licenciamento Ambiental em Minas Gerais

Aos municípios cabem exercerem sua competência local, conforme preconiza a própria Constituição Federal Brasileira de 1988. Nesse sentido, para Lomar (2013):

Neste ponto, é importante recordar que o Artigo 182 da CF atribui expressamente ao município competência para formular e executar a política urbana, com base na lei do plano diretor e nas diretrizes gerais que forem fixadas pela União ou pelo respectivo estado federado, nos termos das atribuições legislativas concorrentes estabelecidas no Artigo 24 da CF. Isto significa que a própria CF atribuiu ao município uma função de liderança no que concerne à política urbana, que, naturalmente, deve ser compatível com a proteção e o equilíbrio ambiental. O parágrafo 1º do citado Artigo 182, prescreve textualmente que a lei do plano diretor é obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes e também “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. O parágrafo 2º, por sua vez, diz: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas na lei do plano diretor”. (LOMAR, 2013, p. 97)

Nesse contexto da Constituição, é que surgiu a Lei Complementar Federal nº 140/2011, que fixou normas 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.

Assim, como consequência desse regramento, o município de Uberaba firmou um convênio com o estado para adquirir competência legal para licenciar a instalação de obras e empreendimentos potencialmente poluidores em 2012. A municipalização do LA é uma autonomia administrativa que se dá ao município. Como hipótese desta autonomia, é que o município conhece suas particularidades e necessidades melhores do que o estado e, portanto, pode lidar melhor com os desafios locais.

É cada vez mais reconhecido que as iniciativas de desenvolvimento que prestam atenção às percepções e formas locais têm mais probabilidade de serem relevantes para as necessidades das pessoas e de gerar intervenções sustentáveis (BREIDLID, 2009).

Contudo, no processo de municipalização do LA existem alguns entraves que merecem melhor análise para se dirimir eventuais dificuldades. Esses entraves estão relacionados com sérias indagações, dentre elas, relacionado as taxas recolhidas para o

procedimento se essas retornam para o setor ambiental municipal ou são distribuídas/diluídas na gestão geral do município e como garantir que o recurso financeiro arrecadado com as taxas e multas retornarão para investimento na gestão ambiental local? Outra indagação importante se refere à eficiência do programa de monitoramento. Essas indagações, que em verdade se constituem em preocupações quanto a eficiência do processo de municipalização do LA, estão em consonância aos argumentos do IPEA (2013).

Os argumentos utilizados para estimular os municípios a assumirem a competência de efetivar o licenciamento de empreendimentos de pequeno e médio potencial poluidor estavam centrados na diminuição do custo com taxas de serviços, no aumento da eficácia do controle ambiental, já que os técnicos locais conhecem melhor a região, na otimização do uso dos recursos públicos e no aumento do controle da sociedade local sobre o licenciamento ambiental de atividades de impacto local. Os municípios que assumiram a competência de efetivar o licenciamento ambiental urbano apresentavam realidades distintas em relação a urbanização e habitação. (IPEA, 2013, p. 351)

Esse sentimento é produzido pelo entendimento de que o avanço da ciência e da técnica interferem no meio ambiente, natural ou humano, por isso passa ser indispensável para o desenvolvimento sustentável a análise das relações de Estado com o setor privado e a sociedade civil nas discussões das políticas de governo, pois são a interface entre a PNMA e a governança territorial e nessa equação o Estado capitalista. No entanto, há autores que discordem dessa governança, como Carvalho (2017):

Quando relacionamos a gestão do território à forma de organização do Estado, chama atenção o fato de os municípios brasileiros terem sido alçados à condição de entes federados, com autonomia político-administrativa e competência privativa para decidir sobre a ocupação do seu território, principalmente em relação à gestão do solo urbano. Mesmo correndo o risco de parecer politicamente incorreto, tenho colocado esta questão em debate, pois essa iniciativa é um entrave ao processo de governança territorial, levando-se em conta o interesse público que extrapola a esfera administrativa de um município, principalmente nas regiões conurbadas – com exceção das metrópoles, nas quais a autoridade metropolitana pode exercer competências relativas ao ordenamento territorial dos municípios que a integram. Converter os municípios em entes federados aumentou substancialmente a complexidade do federalismo brasileiro. Não estou entrando na discussão se a iniciativa é boa ou ruim, mas colocando um dado importante a ser analisado na gestão integrada do território. (CARVALHO, 2017, p.100)

Contudo, devemos ressaltar a importância dos recursos financeiros que devem ser repassados aos municípios para criação de estrutura física e recursos humanos para se desenvolver o licenciamento ambiental com seriedade e qualidade, aproveitando para agregar valor ao processo investindo também em tecnologia, inovação e arquitetura para que essa nova era de urbanização ocorra de maneira saudável. É fundamental o uso de tecnologia adequada associada à intensificação da fiscalização para auxiliar no cumprimento da lei,

capacitando os profissionais da área com frequentes treinamentos, orientação técnica e oferecendo equipamentos e tecnologias que facilitem e aperfeiçoem seus trabalhos. Essa linha de raciocínio tem razão de ser, pois que se constitui no principal argumento favorável ao processo de municipalização do LA.

Assim, segundo essa linha de raciocínio, a municipalização leva à descentralização das políticas públicas, com a vantagem de resolver os problemas locais com a sua importância cultural e ambiental imiscuída. Contudo, mesmo apresentando essa importante razão, o processo de municipalização do LA apresenta uma desvantagem quanto à fragmentação do corpo técnico e fragilização iminente do mesmo quanto suas condições de operacionalização. Neste contexto, nosso estudo contribui com o debate da construção do processo de Licenciamento Ambiental e sua relação com a governança territorial. A provocação que fica é se os municípios já possuem os instrumentos de gestão urbanística do território, qual seria então o real papel do licenciamento se ele for resumindo a um *check list* de informações e não puder/conseguir contemplar análises mais amplas, multidisciplinares e holísticas dos impactos socioambientais do planejamento urbano dos municípios?

No entanto, independentemente, para Klug (2017, p. 193), o processo de licenciamento não pode ser responsável por suprir deficiências históricas de políticas públicas do país e o modelo de audiências públicas é um modelo esgotado, faz-se necessária a discussão eletrônica além da presencial. Ainda segundo Klug (2017, p. 201), em seus relatos sobre os debates do Seminário Internacional sobre Licenciamento e Governança Territorial promovido pelo IPEA em parceria com o *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG) e a *Naturvårdsverket*, a Agência Sueca de Proteção Ambiental (em inglês, *Swedish Environmental Protection Agency – Swedish EPA*) em 2016:

- O advogado do ISA, Maurício Guetta, expôs o abismo que existe entre o que diz a lei e o que é aplicado [...]
- O procurador do MPF, João Akira, foi direto ao ponto de maior debate na mesa: de qual conteúdo deve tratar o licenciamento ambiental? Do ponto de vista do MPF, o licenciamento ambiental deve incorporar as questões sociais, pois trata-se de uma forma de proteção e limitação da atuação estatal ante os indivíduos, no campo dos direitos fundamentais ou dos direitos humanos. Além disso, se entendido o desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento econômico, ambiental e social, não resta dúvida que os três elementos estão diretamente correlacionados.
- O diretor da área de meio ambiente da Secretaria de Controle Externo do TCU, Fernando Dorna, iniciou sua intervenção colocando uma questão: para que serve ou qual o objetivo do licenciamento ambiental? A auditoria realizada no Ibama, em 2009, avaliou os instrumentos de controle ambiental adotados para compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. E o que se verificou foi um enorme foco nos processos e não nas finalidades, com excesso de condicionantes e ausência de

acompanhamento dos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento das obras.

- Diante dessa realidade, Dorna questionou se é realmente o Ibama que deve tratar das questões sociais e se a instituição tem expertise para isso. E colocou outra pergunta: quais são as limitações do licenciamento ambiental?

- Para João Akira, **se houvesse participação na tomada de decisão** (citou, por exemplo, as obras do PAC) e planejamento ambiental prévio, provavelmente, muitos dos problemas que ocorreram teriam sido evitados. O que não se deve é pensar em crescimento econômico abrindo mão de direitos. Diante do conteúdo das novas propostas normativas, “com certeza haverá judicialização”.⁷²

Em que pese os créditos das reflexões provocadas o que fica de entendimento é que o planejamento urbano é uma política com vários instrumentos importantes e o Licenciamento Ambiental é apenas um deles, mas sozinhos nenhum deles é suficiente para atender o déficit dos problemas sociais e ambientais do país. O processo de licenciamento ambiental é importante instrumento para efetivar as políticas públicas ambientais, mas não pode ser reduzido à uma simples checagem de documentação para emissão de licenças, sem análise da qualidade dos estudos apresentados para a viabilidade da implantação dessas atividades e empreendimentos com potenciais de poluição.

Com a justificativa de oferecer celeridade, agilidade e velocidade para os procedimentos, a chamada desburocratização da gestão pública vem sendo colocada como prioridade dos governos Federal, Estadual e Municipal. Na gestão pública das questões ambientais o processo, cada dia mais fragmentado, encontra desafios que são discutidos pelos setores público, produtivo, privado e pela academia.

Com a mudança nas Deliberações Normativas para o processo de licenciamento ambiental em MG, o grande desafio do estado será fiscalizar as dispensas de licença ambiental, e todas as autorizações emitidas mediante apenas declaração do requerente.

No âmbito municipal, a municipalização do Licenciamento Ambiental, passou a ser normatizado pelo Decreto Estadual nº 46.937, de 21 de janeiro de 2016, e pode ocorrer de duas formas no estado de Minas Gerais. A primeira possibilidade é através da competência originária do município, proceduralizado atualmente pela Deliberação Normativa COPAM nº 213/2017 que fora já substituída pela DN COPAM nº 219/2018, possibilidade instituída pelo disposto no art. 9º, inciso XIV, da Lei Complementar Federal nº 140/2011:

Observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:

⁷² Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MxENDeybrq8&feature=youtu.be>> e <<https://www.youtube.com/watch?v=mjJ6JealSSw&feature=youtu.be>>. Acesso em: 28 set. 2020.

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). (BRASIL, 2011)

As orientações detalhadas para requerer a municipalização do instrumento são oferecidas pela própria Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e, segundo o sítio eletrônico da secretaria, em síntese, para que o município solicite o direito a assumir a competência originária é necessário que ele encaminhe um ofício, segundo modelo da própria Semad, requerendo a municipalização através da DN nº 213/2017 e comprovando estar apto conforme descrições constantes no Decreto Estadual nº 46.937/2016.

É necessário que o Município possua (i) Órgão Ambiental Capacitado, entendido como aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das funções administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do município, (ii) Conselho de Meio Ambiente e se (iii) manifeste formalmente. (SEMAD, 2016)⁷³

Os municípios que manifestarem interesse em licenciar as atividades descritas como de impacto local e atender as exigências mínimas do Estado de Minas Gerais serão autorizados a licencia-las via publicação da Semad e estão descritos no sítio eletrônico da secretaria estadual de Meio Ambiente (Semad). A outra possibilidade de municipalização do instrumento é através da competência delegada firmada por convênio, proceduralizado atualmente pela DN 217/2019. Assim, as outras atividades e/ou portes poluidores que não foram consideradas “competências originárias dos municípios”, passam por análise mais rigorosa e podem ser municipalizadas mediante convênio com o Estado de Minas Gerais.

No estado de Minas Gerais a competência de licenciar fica a cargo das Superintendências Regionais de Meio Ambiente de Minas Gerais (SUPRAM-MG), junto ao Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM).

Tal processo se ancora na estrutura disposta na Lei Federal 6.938/81 em seu artigo 6º que assevera que os órgãos locais “ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição”, ou seja, as Secretarias Municipais de Meio Ambiente que controlam e fiscalizam as atividades degradadoras do meio ambiente. Neste caso, há alguns municípios no Brasil que vêm adquirindo, através de

⁷³ Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/regularizacao-ambiental/regularizacao-ambiental-municipal>>. Acesso em: 04 set. 2019.

convênios estaduais organizados por decretos, o direito e a responsabilidade sobre o licenciamento ambiental de seu local de jurisdição dos estados, como é o caso de Uberaba como já mencionado anteriormente.

Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, art. 20:

Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

A partir da interpretação da Resolução 237/1997 fica claro que o órgão competente para licenciar deve ter uma estrutura de gestão ambiental eficiente, com recursos financeiros para criação de estrutura física e pessoal afim de desenvolver seu trabalho com qualidade, investir em tecnologia e capacitar profissionais da área com frequentes treinamentos, para facilitar e aperfeiçoar suas funções. Com isso, muita coisa pode mudar para os municípios.

2.15 O caso de Uberaba/MG

Cremos, então, que o Licenciamento Ambiental, desde sua criação, é um instrumento de política pública que tem como uma de suas missões contribuir no processo de construção de sustentabilidade nos territórios. Contudo, a novidade reside em seu desdobramento para o âmbito da esfera municipal. Tal fato não se configura em mera alteração de atribuição ou de competências, mas sim na constituição de um novo paradigma para a construção de territórios e lugares sustentáveis. A lógica do lugar e do território continuam a mesma, o diferencial está na relação mais estreita entre os agentes do Licenciamento Ambiental com os potenciais envolvidos no processo, visto que os gestores municipais que agora têm a atribuição de licenciar saem, em muitos casos, dos mesmos interessados em licenciar. Essa estreiteza de relações é que se configura na temeridade do processo. Contudo, há que se salientar que os rigores das normas e das legislações existem para que se dirimam quaisquer dúvidas quanto ao processo e os novos agentes (ou antigos) tenham transparência e clareza nos procedimentos.

Assim, ao se analisar o processo de municipalização do Licenciamento Ambiental e sua importância quanto ferramenta de sustentabilidade local e/ou territorial o caso do município de Uberaba supre nossa demanda, pois que Uberaba é um município mineiro que

integra a SUPRAM do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (TMAP). Esta SUPRAM/TMAP, tem jurisdição sob 67 (sessenta e sete) municípios.⁷⁴ Em atendimento a Lei Orgânica de Uberaba (Lei nº 79/2014), a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Uberaba (SEMAM) junto ao Conselho Municipal de Meio Ambiente de Uberaba (COMAM) são responsáveis pela política de meio ambiente do município, conforme sessão IX da Lei Orgânica de Uberaba em seu artigo 155, a saber:

Art. 155. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do Povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público Municipal e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras.

IX. sujeitar à prévia anuência do órgão municipal de controle e poluição ambiental o licenciamento para início, ampliação ou desenvolvimento de atividades, construção ou reforma de instalações, capazes de causa degradação do meio ambiente, sem prejuízo de outras exigências legais;

§ 2º. O licenciamento de que trata o inciso IX do parágrafo anterior dependerá, no caso de atividade ou obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, de prévio relatório de impacto ambiental, seguido de audiência pública, para informação e discussão sobre o projeto.

O Código Municipal Ambiental de Uberaba está disposto na Lei Complementar nº 389/2008 que, além de instituir, em reforço à legislação Federal e do estado de Minas Gerais, o Licenciamento Ambiental como instrumento da política local de meio ambiente (art. 21, VII), também determina à SEMAM como órgão responsável pelo Licenciamento Ambiental local em seu artigo 15, inciso II, “coordenar a articulação dos procedimentos administrativos de aprovação e Licenciamento Ambiental de empreendimentos no âmbito municipal” (UBERABA, 2008).

O Código Municipal Ambiental de Uberaba também institui o Fundo Municipal para o Desenvolvimento Sustentável. Os artigos 31 e 37 desse código definem que é a Semam a responsável por gerir o fundo por meio do uso dos recursos para fins de programas e projetos de pesquisa de educação ambiental e melhoria da qualidade ambiental local, os quais, segundo o artigo 33 do mesmo código, deverão ser apreciados e aprovados pelo COMAM (UBERABA, 2008). O artigo 32 do Código Municipal Ambiental de Uberaba institui quais deverão ser as origens dos recursos depositados no fundo criado para o mesmo. O artigo 33 do mesmo código é claro quanto ao uso exclusivo dos recursos do fundo para melhoria da qualidade ambiental local, vedando a utilização de recursos do Fundo no custeio de pessoal e

⁷⁴ Disponível em: <<http://www.meioambiente.mg.gov.br/supramps-regionais/supram-triangulo-mineiro>>. Acesso em: 17 set. 2019.

das atividades de controle, manutenção e operação normal (UBERABA, 2008). Esses custos administrativos e de recursos humanos são responsabilidade da própria Semam. Os artigos 34, 35, 36, 38 e 39 do Código Municipal Ambiental de Uberaba tratam do controle, da prestação de conta e da transparência do uso dos recursos do Fundo. A Deliberação Normativa do COMAM nº 04, de 17 de junho de 2011, regulamenta a lei do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) e dispõe sobre os critérios e prioridades para seleção de programas, projetos e celebração de convênios com recursos do Fundo (Uberaba, 2011), seguido de um Edital que estabelece outras providências dessas seleções.

Ainda sobre o Código Municipal Ambiental de Uberaba, o artigo 42 estabelece que a base das normatizações das atividades de controle, monitoramento, licenciamento e fiscalização de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras no município devem seguir os padrões e metodologias Federal e estadual, podendo ser mais protetivo que estes em caso de necessidade local. Dessa forma, o artigo 49 determina que empreendimentos potencialmente poluidores e não passíveis de Licenciamento Ambiental no Estado poderão ficar sujeitos ao Licenciamento Ambiental municipal, conforme determinação de critérios locais. O que, de antemão, vem de encontro com a hipótese positiva das ações de descentralização de políticas públicas em benefício das necessidades locais. O artigo 44, § 1º do Código Municipal Ambiental de Uberaba, com o objetivo da proteção ambiental local, dispõe sobre a responsabilidade municipal com relação ao controle ambiental por meio de todas as formas legais permitidas, compreendendo o Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e das atividades públicas e privadas em Uberaba.

Assim, com suporte da legislação local e tendo instituído um Conselho de meio ambiente e um fundo de natureza contábil de arrecadação das taxas do Licenciamento Ambiental entre outros, o município de Uberaba assinou em 05 de junho de 2012 o Convênio de Cooperação Administrativa e Técnica com o Estado de Minas Gerais para assumir as competências do licenciamento ambiental de competência estadual de empreendimentos e/ou atividades de até a classe quatro (4).

Com a publicação das novas Deliberações Normativas Nº 217/2017 e 219/2018, dependendo da atividade ou de seu porte potencial poluidor, algumas Licenças Ambientais poderão ser emitidas por processo simplificado declaratório. Para esses casos, o Código Municipal Ambiental de Uberaba já possui respaldo legal em seu artigo 64, inciso IV, que institui as infrações e as penalidades sob sanção:

IV – O fornecimento de informações incompletas, incorretas ou inexatas no procedimento para obtenção de licenciamento ambiental municipal.

§ 3º - As penalidades incidirão sobre os infratores, sejam eles, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, e que, direta ou indiretamente, estejam envolvidos na prática da infração;

Com relação as principais atividades econômicas do município, o Código Municipal Ambiental de Uberaba, vincula o planejamento urbano com os procedimentos de Licenciamento Ambiental quando, através do artigo 91, determina que os projetos de uso e ocupação do solo urbano, que implicarem em riscos potenciais ou efetivos à fauna, à cobertura vegetal, à atmosfera, aos recursos hídricos e ao controle de drenagem local, deverão se sujeitar ao processo de Licenciamento Ambiental (Uberaba, 2008). Também para as atividades mineradoras, para fins de planejamento urbano e qualidade ambiental local, mesmo os empreendimentos minerários com potenciais ou porte poluidores não licenciados pelo município, mas sim pelo Estado de Minas Gerais, deverão, segundo o artigo 100 do Código Municipal Ambiental de Uberaba, apresentar à Secretaria do Meio Ambiente cópias dos documentos que atestem a licença ambiental, do PRAD (Plano de Recuperação de Área Degrada) e do PCA (Plano de Controle Ambiental), aprovados no licenciamento estadual da atividade, para fim de controle e fiscalização, bem como deverão, segundo artigo 116, inciso III do mesmo código, comunicar aos órgãos licenciadores da União e do Estado e à Semam o descobrimento de qualquer outra substância mineral não incluída na licença de exploração (Uberaba, 2008). Com relação as atividades agropastoris, segundo o artigo 122 do mesmo Código, somente poderão acontecer com autorização da Semam e sua autorização deverá necessariamente ser anexada ao processo de Licenciamento Ambiental das atividades e/ou empreendimentos. Também o artigo 238 impõe a obrigação de Licenciamento Ambiental de áreas para beneficiamento e disposição final dos resíduos do Programa de Gerenciamento de Resíduo da Construção Civil (PGRCC), bem como o gerenciamento dos resíduos sólidos urbanos disposto nos artigos 242, 243 244 do Código Municipal Ambiental de Uberaba.

Por estar situada em uma Unidade de Conservação, fixada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o município de Uberaba fica na Área de Proteção Ambiental (APA) da Bacia Hidrográfica Rio Uberaba, a qual foi criada pela Lei Estadual nº12.183 de 21 de Janeiro de 1999, destinada à conservação da biodiversidade local. Assim, o município de Uberaba realizou um Diagnóstico e um Plano de Manejo dessa APA, os quais estão disponíveis no sítio eletrônico da Semam, e criou-se o Conselho Gestor através de representações paritárias para gerir essa Unidade de Conservação, conforme legislação

municipal Lei nº 9.892 de 28 de dezembro de 2005 regulamentada pelo Decreto nº 2547/2007. Tal fato é representativo com a mudança das normas do Estado de Minas Gerais, as quais atualmente levam em consideração o critério locacional como fator para enquadramento da modalidade de licenciamento que o empreendimento será analisado.

Segundo publicações no sitio eletrônico da prefeitura de Uberaba em 2019, o município já está adequando seu planejamento urbano segundo a “rota das cidades sustentáveis” ao participar de eventos e conferências que debatem políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável das cidades. Os pontos destacados por gestores públicos do executivo do município para esta nova linha de planejamento urbano estratégico, ganham destaque, e em especial as questões da saúde ambiental como a exemplo do saneamento e disposição de resíduos sólidos, bem como inovação na produção de energia com maior investimento em energia solar, bem com aspectos relevantes que asseguram a inclusão social, a habitação acessível e a participação social. Também foi destacado por gestores públicos do executivo do município a relevância das parcerias Público-Privada (PPs) para dar força ao programa do município chamado U+20, que se trata de um planejamento para os 20 (vinte) próximos anos em atendimento aos 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) do programa da ONU.⁷⁵

Para reforçar tais apontamentos, ainda há que se salientar que as novas práticas de Licenciamento Ambiental em âmbito municipal, obriga o município de Uberaba a uma relação mais estreita com a transparência das obras licenciadas pelo mesmo. O artigo 122 do Código Municipal Ambiental de Uberaba impõe a obrigação de afixar, em local de fácil acesso visual, uma placa de 1,20m X 0,90m, informando à população a finalidade da obra, o nome e a data de validade da licença expedida, o nome do técnico responsável pela sua execução, número de registro do CREA e ART da empresa executora do projeto (Uberaba, 2008).

Contudo, as informações concretas sobre o processo de municipalização no município de Uberaba/MG somente estarão completas após a visita técnica e a entrevista na secretaria municipal de meio ambiente daquele município. Para tal lançamos mão de uma entrevista semiestruturada já aplicada no trabalho de BARUZZI (2015) com modificações, como pode ser observada no anexo 1.

⁷⁵ Disponível em: <http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/conteudo,47538>. Acesso em: 11 out. 2019.

CAPÍTULO III – ESTUDO DE CASO: A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM UBERABA/MG

Neste capítulo vamos utilizar dos princípios discutidos ao longo dos capítulos I e II, os quais norteiam o conceito de sustentabilidade e os aspectos constitucionais embutidos no licenciamento ambiental para promoção do desenvolvimento sustentável, como indicadores para analisar a contribuição da municipalização deste instrumento de política pública para a construção da sustentabilidade local a partir da perspectiva de atores envolvidos no processo. Para tal, as entrevistas realizadas foram formuladas de tal forma a questionar a existência teórica e prática de tais princípios no Licenciamento Ambiental.

3.1 Parâmetros de sustentabilidade

Ao questionar o que se avalia em indicadores de sustentabilidade percebemos que houve uma evolução de uma análise simplista do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, do índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDH-M para outros índices que contemplam fatores de promoção da qualidade de vida, como por exemplo, o Índice de Qualidade de Vida – IQV, e outros IDH como o de Longevidade e Educação, entre outros, como exemplifica Moisés (2015, s/p):

Julgava-se poder medir o desenvolvimento de uma sociedade pelo nível da produção e do consumo de bens e serviços, por meio de indicadores como o Produto Interno Bruto nacional. Foi com base no PIB per capita que os países foram classificados em desenvolvidos ou não, pela ONU. Ocorre que, como frisa Rattner (1999), a taxa do PIB oculta tanto condições críticas de vida humana como dos ecossistemas naturais. "[...] Quanto mais degradados são os recursos naturais, maior o crescimento do PIB, contrariando princípios básicos da contabilidade, ao considerar o produto da depredação como renda corrente.(...) Estudo do *World Resource Institut*, de Washington, D.C., sobre o crescimento 'milagroso' da Indonésia, de anos atrás, revelou seu caráter ilusório e depredador. Devastando florestas, exaurindo solos e riquezas minerais não renováveis, alimentou o boom de crescimento, gerando fortunas incalculáveis e miséria de milhões, simultaneamente".

Segundo Braga et al. (2004), em trabalho sobre os desafios de mensurar a sustentabilidade local afirmam que:

Estudos sobre qualidade ambiental e desenvolvimento encontram o desafio frequente de lidar com a incerteza e a carência de informações sistematizadas. Grande parte das decisões tomadas por órgãos reguladores na área ambiental ocorre

valendo-se de informações imprecisas e certezas fragilmente construídas. (Braga, Freitas, Duarte e Sousa, 2004, p. 12)

Ainda segundo, Braga et al. (2004, p. 13), as propostas de construção de indicadores ambientais e de sustentabilidade surgiram na década de 1980 com o objetivo de “fornecer subsídios à formulação de políticas nacionais e acordos internacionais, bem como a tomada de decisão por atores públicos e privados”, destacam os autores o índice *Environmental Sustainability Index* (ESI) desenvolvido pela Universidade de Yale e de Columbia com o apoio do *World Economic Forum*, o qual utiliza de amplo conjunto de indicadores e constroem um *ranking* de países em que é possível, inclusive, fazer análises comparativas no âmbito ambiental entre os países identificando:

[...] o sucesso ou falhas de intervenções políticas e chama a atenção para a carência de informações ambientais no âmbito mundial e para a urgência de investimentos em sistemas de monitoramento ambiental e produção de séries temporais de dados para parâmetros e variáveis chave (BRAGA, FREITAS, DUARTE e SOUSA, 2004, p. 16).

Essa preocupação de mensurar a sustentabilidade das cidades alcança não apenas as instituições de ensino e pesquisa, mas também instituições privadas. A *International Organisation for Standardization* (ISO) e a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) vem avançando na elaboração de normas técnicas para auxiliar governos e iniciativa privada no desafio de construir cidades e comunidades sustentáveis em que a última criou em 2015 a Comissão de Estudo Especial de Cidades e Comunidades Sustentáveis, um espelho do *Technical Committee TC 268* da ISO, que trabalha no:

desenvolvimento de requisitos, estruturas, diretrizes, técnicas e ferramentas de apoio à obtenção do desenvolvimento sustentável, considerando a inteligência e a resiliência para auxiliar as cidades e comunidades⁷⁶.

Segundo o Boletim ABNT⁷⁷, existem várias normas em desenvolvimento no Brasil, sendo a maior parte delas traduções e adaptações da ISO, e apenas uma é exclusivamente brasileira, sobre a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Considerando, como vimos neste estudo, que o conceito de sustentabilidade, ou de desenvolvimento sustentável é um conceito em constante construção, até mesmo

⁷⁶ Foco na sustentabilidade das cidades - Boletim ABNT. Nov./Dez. 2019. Volume 16, nº 240. Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/boletins/836-boletins2019/6664-nov-dez>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

⁷⁷ Foco na sustentabilidade das cidades - Boletim ABNT. Nov./Dez. 2019. Volume 16, n. 240. Disponível em: <<http://www.abnt.org.br/boletins/836-boletins2019/6664-nov-dez>>. Acesso em: 14 mar. 2020.

reconstrução, bem como “um campo de batalha simbólico e uma poderosa ferramenta de *marketing* que uma referência consolidada de padrões de relação entre conservação ambiental e crescimento econômico” (BRAGA et al., 2004, p. 12). Somado ao desafio de construir índices que mensurem a sustentabilidade local (como o licenciamento ambiental), pois que não são específicos para análise de um único instrumento de política pública, nesse sentido, a proposta de metodologia de nosso estudo combina indicadores balizados na concepção de sustentabilidade com os princípios constitucionais que regem o licenciamento ambiental como forma de analisar a contribuição desse instrumento para a construção da sustentabilidade local, tendo o município de Uberaba como lócus espacial/geográfico e estudo de caso, para quiçá, ser replicado para outras localidades.

Ainda segundo Braga et al. (2004) existem três vertentes da tentativa de construir indicadores de sustentabilidade: a vertente biocêntrica, com foco principal no equilíbrio ecológico de ecossistemas; a vertente econômica, em que há a avaliação monetária do capital; e a vertente de qualidade ambiental, na qual se combina modelos de interação de atividade antrópica com o meio ambiente (BRAGA, FREITAS, DUARTE e SOUSA, 2004, p. 14). Para nosso intento utilizamos a terceira vertente para avaliar a contribuição da municipalização do licenciamento ambiental para a construção da sustentabilidade local, bem como utilizamos também alguns termos e definições da norma brasileira ABNT NBR ISO 37120:2017 que dispõe sobre o “Desenvolvimento sustentável de comunidades — Indicadores para serviços urbanos e qualidade de vida” a qual possui a “sustentabilidade como seu princípio geral e a resiliência um conceito orientador no desenvolvimento sustentável das cidades” (ABNT NBR ISO 37120:2017, p.3) e que foram adaptados ao contexto do licenciamento ambiental.

Assim, para adentrarmos à metodologia de nossa análise, optamos e consideramos as definições norteadoras e balizadoras da ABNT NBR ISO 37120:2017 em sua página de número 1 que assevera que: cidade - comunidade urbana sob uma delimitação administrativa específica, normalmente referida como uma cidade, municipalidade ou governo local; indicador - uma medida quantitativa, qualitativa ou descritiva.

Assim, utilizamos as definições de cidade e indicador da ABNT NBR ISO 37120:2017, os princípios da CF-88 descritos neste trabalho no capítulo 2. Tal procedimento metodológico é o que mais se incorpora ao intuito de nosso trabalho, e assim, optamos em fazê-lo juntamente com os preceitos e princípios norteadores expostos em Braga et al. (2004) e de Moisés (2015). Para Moisés (2015), são alguns dos princípios que regem a

sustentabilidade e que foram utilizados neste estudo: prevenção, precaução, participação cidadã (especial dos afetados), compensação (impactos negativos), compromisso com melhorias contínuas (impacto positivos), poluidor pagador (o responsável pela degradação, poluição ou danos deve arcar com os custos de remediá-los).

3.2 Perfil dos entrevistados

Antes de detalhar o perfil dos entrevistados, segue uma recapitulação do que foi explicado na metodologia. Os entrevistados foram divididos em dois grupos, o Grupo E que são os representantes da SEMAM, e o Grupo G que são os representantes do COMAM/Uberaba-MG e do setor produtivo, consultores e empreendedores. Cada grupo respondeu a um questionário diferente, devido aos diferentes perfis e interesses representados por cada um, conforme Anexos I e IV. A entrevista com o Grupo E foi feita presencialmente, enquanto que a entrevista com o Grupo G foi feita remotamente por meio de questionário eletrônico da plataforma *Google Forms*.

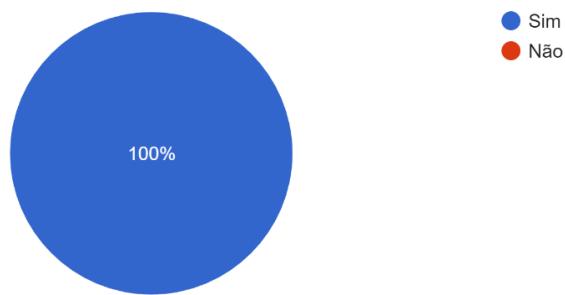
Tendo coletado os dados por meio das entrevistas, eles foram posteriormente analisados e, para melhor entendimento, foi gerado um quadro como resultado final. A fim de compreender melhor esse perfil dos entrevistados e contextualizar com os objetivos deste trabalho, seguem análises.

Para o Grupo E, 100% dos respondentes eram funcionários da SEMAM envolvidos de forma direta e/ou indireta no processo do Licenciamento Ambiental Municipal em Uberaba-MG. A fim de diagnosticar se todo o Grupo G era composto também por sujeitos que atuavam de alguma forma no Licenciamento Ambiental em Uberaba, seja por meio do poder executivo municipal, do COMAM ou do setor produtivo, representado pelas empresas e consultorias, foram direcionadas perguntas nessa investigação. Assim, as questões de 1 a 3 do formulário do Grupo G (Anexo IV) foram realizadas com esse intuito e seus resultados comprovaram que 100% dos respondentes participavam do processo de Licenciamento Ambiental em Uberaba e, portanto, correspondem a pessoas aptas a contribuir, através de sua percepção e experiência, de forma técnica e/ou empírica, com esta pesquisa, conforme ilustra a Figura 14.

Figura 14 – Grupo G, atuação do grupo no processo de licenciamento ambiental em Uberaba/MG

1- Você trabalha ou já trabalhou com licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG?

19 respostas



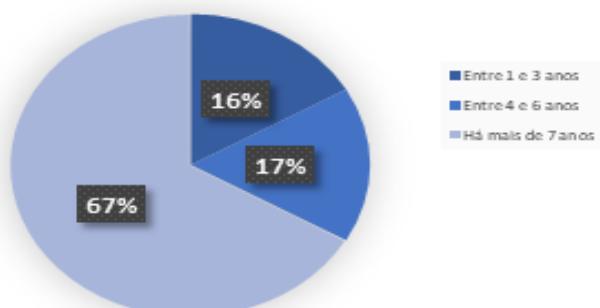
Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Entendido como procedeu a escolha dos participantes e a divisão de grupos, segue análise do perfil dos dois grupos entrevistados.

Comparando o tempo de atuação/experiência de cada grupo no processo de LA municipal, foi identificado que 67% do Grupo E (equipe da SEMAM) e 73% do Grupo G (entrevistados online) trabalham há mais de 4 anos com LA em Uberaba. Portanto, a maioria dos respondentes atuam mais da metade do tempo que dura a municipalização em Uberaba/MG (que se iniciou em 2012), conforme ilustram as Figuras 15 e 16.

Figura 15 – Grupo E, tempo total de trabalho com licenciamento ambiental em Uberaba/MG

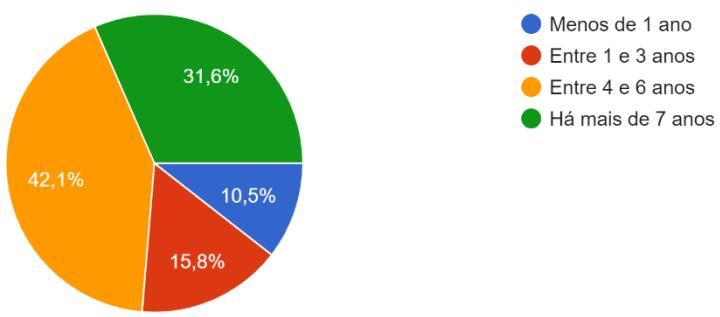
Tempo total de trabalho com o Licenciamento Ambiental Municipal em Uberaba/MG, equipe SEMAM.
6 entrevistados



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Figura 16 – Grupo G, tempo total de trabalho com o licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG

3- Qual seu tempo total de trabalho com licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG?
19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Com relação a representatividade de cada grupo, como foi dito anteriormente, nas entrevistas com o pessoal do Departamento de Licenciamento Ambiental (DLA) da prefeitura de Uberaba, houve 100% de participação das pessoas que trabalham em seu processo, Grupo E. Na questão 2 do formulário online do Grupo G (Anexos IV), o qual envolveu dois subgrupos, observamos que houve 42,1% de representatividade das instituições do COMAM e 57,9% de representatividade do setor produtivo da lista cadastrada da SEMAM, somando consultoria e empresas, nas entrevistas via formulário online. Os representantes do COMAM, portanto, somam-se em 8 posicionamentos e, considerando que o COMAM possui 20 instituições, temos 40% de representatividade do COMAM na pesquisa. Como se pode constatar na Figura 17.

Figura 17 – Grupo G, natureza jurídica da atuação no licenciamento ambiental em Uberaba/MG

2- Qual a natureza jurídica da instituição onde você trabalha ou trabalhou com licenciamento ambiental em Uberaba/MG?
19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Vale aqui ressaltar que, conforme explicado na metodologia, todas as instituições representadas no COMAM foram convidadas a participar em diversas ocasiões, e para o setor produtivo foram enviados os convites para uma lista e-mail registrados pela SEMAM de pessoas/instituições que atuam requerendo Licenças Ambientais no município de Uberaba.

Segue tabela comparativa para demonstrar a estrutura dos temas abordados na entrevista com os Grupos E e G, conforme Tabela 4.

Tabela 4: Grandes temas abordados nas entrevistas com o Grupo G e Grupo E

Grupo E: equipe da SEMAM	Grupo G: formulário eletrônico do Google
1. Estrutura da SEMAM: - Qualidade do ambiente de trabalho; - Recurso de estrutura, materiais e equipamentos; - Recurso de pessoal; - Atividades e equipe;	Não foi questionado sobre o tema
2. Trabalho com o Licenciamento Ambiental: - Treinamentos e capacitações; - Qualificações e habilidades;	2. Trabalho com o Licenciamento Ambiental: - Treinamentos e capacitações; - Qualificações e habilidades;
3. Análises dos processos de Licenciamento Ambiental: - Do ponto de vista quantitativo (conferência); - Do ponto de vista qualitativo (visão holística); - Da fiscalização e do monitoramento; - Impactos sociais;	3. Perspectiva dos processos de Licenciamento Ambiental: - Capacidade de mitigar impactos sociais;
4. Municipalização: - Suporte do Estado para o município; - Comparação de desempenho do LA municipal com o estadual;	4. Municipalização: - Suporte do Estado para o município; - Comparação de desempenho do LA municipal com o estadual;
5. Potencial e déficit democrático: - Participação dos grupos de interesse; - Identificação dos grupos afetados; - Construção de consenso; - Grupos com maior capacidade de influência; - Composição e dinâmica do COMAM; - Transparência;	5. Potencial e déficit democrático: - Participação dos grupos de interesse; - Identificação dos grupos afetados; - Construção de consenso; - Grupos com maior capacidade de influência; - Composição e dinâmica do COMAM; - Transparência;
6.1. Desafios e influência política/pressão da municipalização do LA em Uberaba/MG	6.2. Desafios do Licenciamento Ambiental Municipal em Uberaba/MG
	6.3. Pontos fortes do Licenciamento Ambiental Municipal em Uberaba
	6.4. Recomendações para outras prefeituras quanto a municipalização do Licenciamento Ambiental
7. Fundo Municipal de Meio Ambiente	Não foi questionado sobre o tema

Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

3.3 Análise das entrevistas

Para a análise das questões do Grupo E e G, paralela e concomitantemente seguindo a lógica do Tabela 4, subdividimos em Estrutura da SEMAM, Trabalho com licenciamento ambiental, Análise dos pedidos de emissão de Licença Ambiental, Municipalização do Licenciamento Ambiental, Potencial e déficit democrático, Problemas do Licenciamento Ambiental Municipal em Uberaba, Pontos fortes do Licenciamento Ambiental Municipal em Uberaba, Recomendações para outras prefeituras quanto à municipalização do Licenciamento Ambiental e Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Iniciaremos realizando a análise das respostas dos dois grupos em relação à Estrutura da SEMAN.

3.3.1 Estrutura da SEMAM

Este item foi abordado apenas com o Grupo E, com o objetivo de avaliar a capacidade institucional do órgão licenciador municipal de Uberaba, comparada com a do Estado de Minas Gerais, sob a perspectiva daqueles que trabalham no órgão público municipal licenciador. Como visto no capítulo 2 deste trabalho, esse tema mostrou-se polêmico e, assim, o objetivo foi incorporar pilares da sustentabilidade para além do ambiente, sociedade e economia, mas também as condições ambientais a que o trabalhador está sujeito no seu local de labor e também questionamos o servidor sobre qual o melhor instrumento para cumprir o regramento de política pública como analista, chefe e/ou líder.

Como já explicado anteriormente, o Decreto Estadual nº 46.937/2016 que regulamenta a municipalização do LA em Minas Gerais trata de forma ampla e geral sobre as condições mínimas necessárias para se municipalizar o instrumento, de forma geral, como vimos no capítulo anterior, o artigo 4º do referido decreto determina apenas que haja previsão de política municipal de meio ambiente, que exista um conselho municipal de meio de ambiente com as mesmas restrições do conselho estadual, que tenha um órgão técnico-administrativo com atribuições da área ambiental e com qualificações mínimas determinadas pela Lei Complementar Federal nº 140/2011 (que é a lei que fixa normas de cooperação entre os entes federativos com relação às questões ambientais) e um sistema de fiscalização que preveja sanções em caso de descumprimento de obrigações legais.

No entanto, não há especificações que quantifiquem e qualifiquem esses critérios, deixando lacunas sobre o que seria um mínimo suficiente de pessoas, estrutura, participação, normas e regulamentos para um município gerir com eficiência as emissões das Licenças Ambientais.

Assim, da entrevista com a equipe da SEMAM, no item 1, foram abordadas questões sobre quais seriam as condições estruturais mínimas e/ou suficientes para o desempenho das atividades do LA as quais o decreto que regulamenta a municipalização não especifica, mas que são parte de um todo que contribui para um resultado final positivo na gestão de emissão de licenças ambientais.

O foco durante as entrevistas foi compreender o que para eles, trabalhadores que analisam os documentos e deliberam quanto a emissão ou não da Licença Ambiental, favorece um bom desempenho, se eles possuem recursos de equipamentos, instrumentos, sistemas operacionais, entre outros suficientes para um bom desempenho, e se a quantidade de pessoal e a multiplicidade de qualificações atende à demanda,

Com relação a qualidade do ambiente de trabalho, 4 dos 6 entrevistados responderam que o ambiente não favorece esse bom desempenho e todos eles apontaram as mesmas causas com relação a falta de espaço e muito ruído, dificultando a concentração na análise dos processos. Um dos entrevistados que respondeu que sim, o ambiente favorece, colocou uma observação que identifica o mesmo apontado pelos entrevistados que responderam não, espaço apertado e ruído, mas justificou seu sim apontando que um novo espaço estaria sendo pensado para o futuro. No entanto, como a pesquisa trata do presente momento e do histórico dos 7 (sete) anos de municipalização que já se concretizam, consideramos então que 83% dos entrevistados identificam que o ambiente atual não é adequado para a análise dos processos.

Com relação ao acesso dos técnicos a recursos como equipamentos, instrumentos, sistemas operacionais, entre outros suficientes para um bom desempenho de seu trabalho de análise dos processos, 5 dos 6 entrevistados, 83% responderam que possuem o suficiente. O entrevistado que respondeu não, justificou que possuem o mínimo com relação a demanda geral, mas há necessidade de alguns equipamentos, à exemplo de medidores de qualidade da água. A partir deste comentário, questionamos se a qualidade da água não deveria ser/é um fator imprescindível para garantir a qualidade ambiental do território, já que a água é um recurso natural, finito e necessário para a sobrevivência e a manutenção de todos os seres vivos do planeta. A qualidade da água é um fator não apenas de qualidade ambiental, mas

também de saúde pública, pois traz implicações sanitárias à população, bem como integra a análise de um princípio constitucional que é o “acesso equitativo aos recursos naturais”.

Com isso, sugere-se que o decreto deveria descrever instrumentos mínimos necessários que permitam que a equipe técnica, em especial a equipe de fiscalização, já que o decreto impõe a existência dessa junto a uma legislação que imponha sanções em caso de descumprimento, possa verificar/fiscalizar/monitorar a veracidade das informações enviadas pelos empreendimentos como cumprimento de documentos e estudos para o funcionamento da atividade ou até mesmo a existência de convênios com laboratórios para executar essa função de monitoramento e fiscalização, realizando parcerias com o setor privado ou com instituições de ensino e pesquisa.

Já na questão que abordou o atendimento da demanda do município considerando quantidade de pessoal e a multiplicidade de qualificações, 5 dos 6 entrevistados, 83% responderam que sim, a equipe atende à demanda atual, a qual, até o momento da pesquisa, corresponde a quantidade de processo de até a classe 4, que é de responsabilidade do município via convênio com o Estado de Minas Gerais. A justificativa do sim também foi unânime nessa questão, atendem à demanda dentro do prazo administrativo dos processos, respostas que contradizem o rótulo que o Licenciamento Ambiental possui no país de ser um instrumento moroso. Questionados quanto a isso, responderam que, quando há processos em pausa, muitas vezes, eles estão aguardando que o próprio requerente apresente documentação do tipo necessário, complementar e/ou corretivo, seja porque faltou, ou porque foi solicitado pela equipe informações complementares, por entenderem que o estudo apresentado tinha informações escassas, ou até mesmo porque é identificado informações incorretas, a exemplo quando a informação do estudo não condiz com a área ou o empreendimento em questão.

Assim, neste ponto das entrevistas deste estudo, identificamos além de contradição entre o rótulo de moroso e burocrático do instrumento, bem como pudemos identificar desafios na relação entre a equipe técnica do órgão licenciador e o requerente da licença ambiental.

Outro ponto mencionado nessa questão foi com relação a qualificação da equipe. Segundo os analistas e chefes do órgão licenciador municipal de Uberaba, a cidade possui demanda alta por licenciamento de atividades agrícola e industriais. As relacionadas à agrícola, a equipe formada por engenheiros ambientais e florestais atende, no geral, a maioria das demandas. No entanto, também foi mencionado a necessidade de ter um profissional de

engenharia química ou afim que atenda a demanda do setor industrial.

Nesse contexto, deveria ser feito pelo Estado de Minas Gerais, previamente a municipalização do instrumento, um levantamento oficial da demanda do município para que, com esses dados, fosse direcionado de forma obrigatória ao município o que é o mínimo necessário para atender a demanda de seu território, tanto em número de técnicos, quanto em qualificações. Isto se justificaria pelos dados que o Estado, como órgão licenciador anterior a delegação via convênio com o município, possui sobre a estatística das licenças já emitidas por ele. Sendo assim, possível de compreender antes da municipalização a demanda pra aquela determinada cidade, tanto em volume de licenças emitidas, quanto em variedade de atividades para identificar quais profissionais habilitados são necessários para aquele município.

Com o intuito de ter mais dados que corroborem com esta sugestão, foi solicitado via *e-mail* à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD), informações sobre setores envolvidos no processo de licenciamento ambiental, diretos e indiretos, e o número de funcionários diretos ou que fazem as análises e as deliberações dos processos da Superintendências Regionais de Meio Ambiente (SUPRAM) do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, pois esta é a unidade regional da Semad que é a responsável pelo licenciamento no município caso ele não tivesse assumido a competência via convênio. A resposta a esse questionamento pode ser observada no trecho do *e-mail* enviado pela Semad:

Toda a estrutura das Superintendências Regionais de Meio Ambiente é voltada para a regularização ambiental das atividades licenciáveis pelo Estado, porém de uma forma geral todas as outras áreas são voltadas ao apoio, gestão e modernização dos processos de regularização. As Assessorias e a Subsecretaria de Regularização Ambiental são as áreas indiretas referentes ao Licenciamento que mais contribuem com o processo de licenciamento ambiental estadual. Diretamente ligada ao licenciamento estão as Superintendências Regionais de Meio Ambiente (<http://www.meioambiente.mg.gov.br/suprams-regionais>). Elas são divididas em 4 diretorias que dão variados tipos de apoio ao licenciamento. (Semad, 2020)

Em relação ao número de funcionários de cada uma dessas quatro diretorias (Diretoria Regional de Controle Pessoal - DRCP, Diretoria Regional de Fiscalização Ambiental (DRFA), Diretoria Regional de Regularização Ambiental - DRRA e Diretoria Regional de Administração e Finanças - DRAF) como demonstrado no organograma da Semad apresentado no capítulo 2 deste trabalho, obtivemos o seguinte resultado:

- 1) Diretoria Regional de Controle Pessoal – DRCP: 8;
- 2) Diretoria Regional de Fiscalização Ambiental - DRFA: 7;
- 3) Diretoria Regional de Regularização Ambiental – DRRA: 21;

4) Diretoria Regional de Administração e Finanças - DRAF: 16.

Também nos foi informado no corpo de texto do *e-mail* resposta da Semad sobre o procedimento adotado por cada SUPRAM, para cada modalidade do licenciamento ambiental em Minas Gerais. Para melhor compreensão do mesmo, transcrevemos parcialmente o *e-mail*, o qual corresponde com o deliberado pela própria legislação estadual sobre o LA, como segue:

O processo de licenciamento ambiental pode ser realizado em três modalidades:

- Licenciamento Ambiental Trifásico - LAT;
- Licenciamento Ambiental Concomitante - LAC;
- Licenciamento Ambiental Simplificado - LAS.

O Licenciamento Ambiental Simplificado – LAS

O LAS poderá ser realizado eletronicamente, em uma única fase, por meio de cadastro ou da apresentação do Relatório Ambiental Simplificado pelo empreendedor, segundo critérios e pré-condições que serão estabelecidos pelo órgão ambiental competente, resultando na concessão de uma Licença Ambiental Simplificada.

Licenciamento Preventivo e Corretivo – LAC

Se o requerimento de licença ambiental é apresentado quando o empreendimento ou atividade está na fase de planejamento, ou seja, antes que qualquer intervenção seja feita no local escolhido para sua implantação, diz-se que está ocorrendo o licenciamento preventivo.

Se o requerimento de licença ambiental é apresentado quando o empreendimento ou atividade está na fase de instalação ou de operação, diz-se que está ocorrendo o licenciamento corretivo. Nesse caso, dependendo da fase em que é apresentado o requerimento de licença, tem-se a licença de instalação de natureza corretiva (LIC) ou a licença de operação de natureza corretiva (LOC).

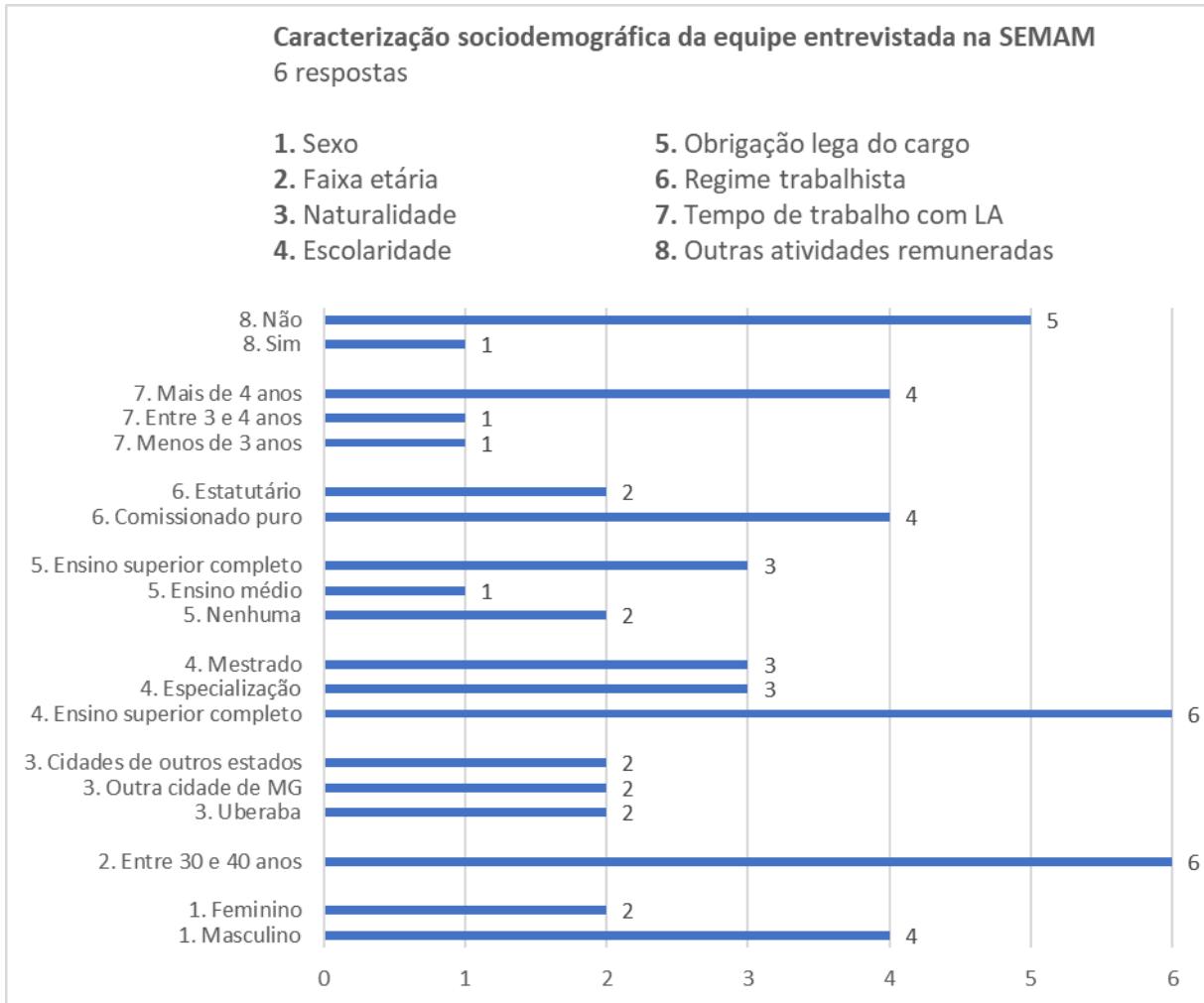
Assim, após a análise das respostas via *e-mail*, para análises e deliberações dos processos de licenciamento ambiental da SEMAD o órgão conta atualmente com 52 (cinquenta e dois) servidores, entre efetivos e comissionados, todos lotados na SUPRAM do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, sem considerar outros setores da secretaria que são responsáveis pelo apoio, suporte e pela criação e modernização dos procedimentos do licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais. Para melhor dimensionamento do real valor do número de profissionais naquela repartição pública e de acordo com o sítio eletrônico da SEMAD, a SUPRAM do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba possui 67 (sessenta e sete) municípios sobre sua jurisdição.

Tendo levantado esses dados, observa-se que a equipe da SEMAD possui estrutura de realizar o levantamento citado anteriormente, a respeito do volume de Licenças Ambientais emitidas por municípios, em função do tipo e quantidade, a fim de direcionar um mínimo de capacidade de recursos humanos do município que irá assumir a competência.

Para melhor acuidade nas informações, passamos ao quadro do perfil social gerado por

nossas entrevistas, conforme Figura 18, em que as respostas variam de 0 a 6 por termos 6 respondentes para o questionário (Grupo E).

Figura 18: Perfil dos servidores lotados na SEMAM em dezembro de 2019.



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Nesse sentido, neste estudo, foi realizado um questionário social junto à equipe da SEMAM (Grupo E) no intuito de estabelecer o perfil demográfico e técnico da equipe para aprofundar as informações sobre o corpo técnico versus as demandas do LA em Uberaba. Com isso procuramos contextualizar os analistas, líderes e chefes envolvidos no processo de Licenciamento Ambiental Municipal em Uberaba quanto aos seus perfis e ao fim de nossa análise sobre esse quesito gerar um gráfico explicativo.

Dos 6 entrevistados, 5 são servidores exclusivos do Departamento de Licenciamento Ambiental e um atua de forma direta junto às atividades concernentes ao LA, mas tem

obrigações com outros setores da SEMAM, ou seja, não assume responsabilidade com outros processos que tramitam na secretaria. Esta exclusividade do corpo técnico é um ponto importante a ser destacado, tanto como elemento quantitativo, afim de buscar um número médio por demanda, quanto qualitativo para evitar conflitos entre os diferentes instrumentos de gestão ambiental do município e suas respectivas competências.

A partir das análises da Figura 18, observamos que a maioria do quadro de pessoal é composto por homens (67% da equipe). Os cargos de chefia e liderança são ocupados exclusivamente por homens, ou seja, os cargos de confiança da gestão política, chamados de cargos em comissão são todos ocupados por indivíduos do sexo masculino. Quanto a naturalidade de cada, 67% dos servidores da secretaria são naturais do Estado de Minas Gerais e possuem mais de 4 anos de experiência no Licenciamento Ambiental no município.

Dos 5 entrevistados que são exclusivos do DLA, 4 são servidores efetivos e 1 é servidor de cargo em comissão, ou seja, 80% dos servidores do DLA são efetivos. Quanto a formação da equipe, os servidores efetivos se distribuem em 3 (três) analistas técnicos e 1 (um) agente de fiscalização, enquanto que o chefe do departamento é um servidor de cargo em comissão. Segundo informações dos próprios entrevistados, a base legal/jurídica para ocupar esses cargos e as exigências de escolaridade são essas. dos 5 (cinco) cargos: - apenas para os analistas técnicos é exigido ensino superior, que compõe 3 integrantes da equipe; - o agente de fiscalização, apesar de possuir ensino superior completo na área ambiental, não possui obrigação legal de ter ensino superior ou técnico na área ambiental, apenas ensino médio completo; - bem como, o mesmo para o cargo em comissão para o chefe do departamento, apesar de possuir ensino superior completo na área ambiental, este cargo não possui obrigação legal de ter escolaridade mínima, conforme regramento municipal de Uberaba Lei Delegada nº 05/2005, que “dispõe sobre a estrutura organizacional dos órgãos da Administração Direta do Poder Executivo que menciona”.

Em síntese comparativa, enquanto que a SUPRAM do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba possui 52 (cinquenta e dois) servidores exclusivos para as atividades de Licenciamento Ambiental e 67 (sessenta e sete) municípios sobre sua jurisdição, a SEMAD possui 5 (cinco) servidores exclusivos para as atividades de Licenciamento Ambiental e apenas o próprio município para deliberar quanto a emissão de Licenças Ambientais de até classe 4. Assim, proporcionalmente, a SEMAD possui recurso humano maior e, consequentemente, como confirmado na entrevista por 100% do Grupo, a equipe SEMAD

atende à demanda atual do LA em Uberaba.

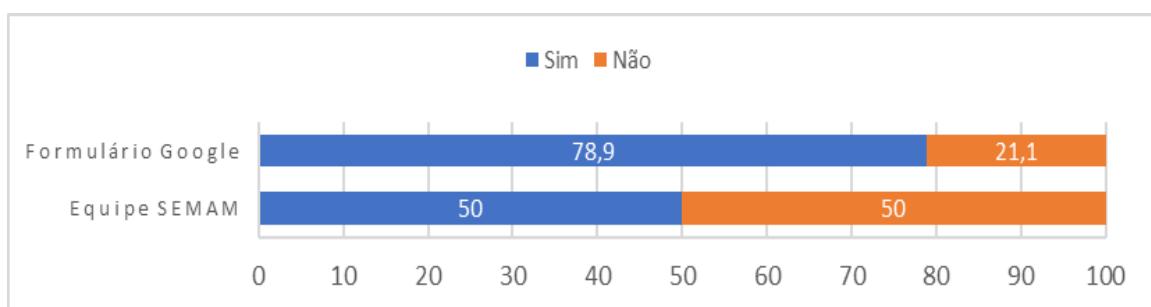
Concluída essa triagem sobre a estrutura do órgão ambiental licenciador e sua equipe, a análise a seguir é um paralelo entre os resultados das entrevistas com a equipe da SEMAM e do Formulário do Google.

3.3.2 Trabalho com licenciamento ambiental

Nas questões da segunda parte da entrevista com a equipe da SEMAM, ainda foram abordadas questões com relação a estrutura para que seus trabalhadores tenham bom desempenho, mas agora com foco em suas demandas de trabalho, treinamentos e capacitação para cumprir com a obrigação legal do instrumento, desafios que enfrentam e, por fim, sobre a existência de algum tipo de influência/pressão externa em suas análises.

Todos os entrevistados, Grupo E e F. foram questionados quanto ao recebimento de treinamento (potencializar habilidades e conhecimentos) e/ou capacitações (preparação para desempenhar uma atividade) para cumprirem com suas funções específicas no processo de licenciamento ambiental municipal e o resultado das respostas pode ser visto no gráfico abaixo, em que 78,9% dos respondentes do Grupo G e 50% do Grupo E afirmam ter recebido treinamento/capacitação, conforme segue detalhes na Figura 19.

Figura 19 – Resultado comparativo entre os grupos – recebimento de treinamento e/ou capacitação



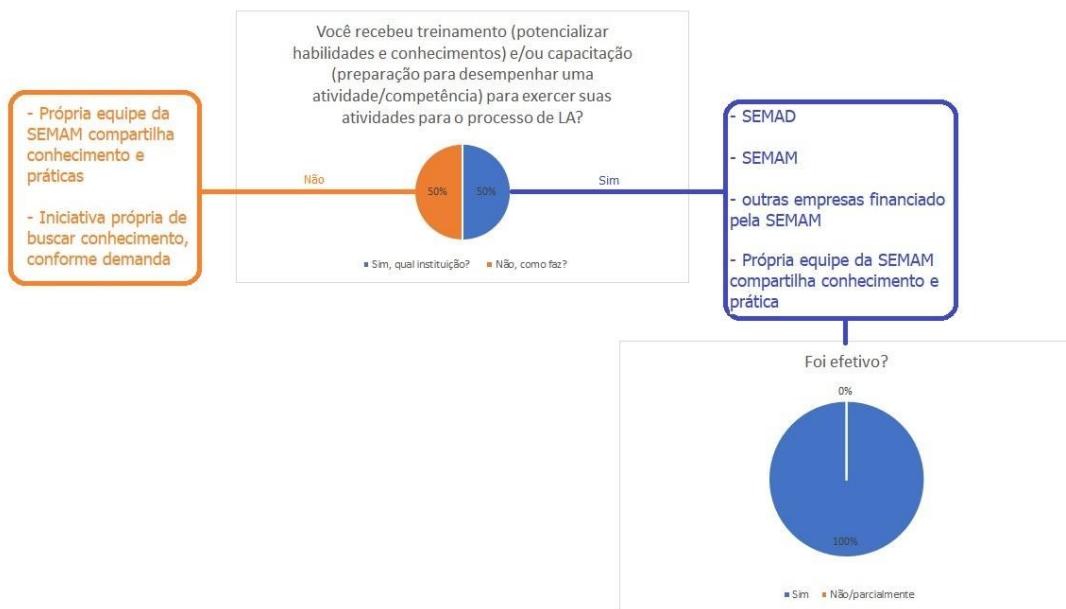
Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Das entrevistas com a equipe da SEMAM (Grupo E), à época da municipalização, apenas um dos atuais integrantes da equipe entrevistada trabalhava na secretaria e participou do processo de municipalização do LA em Uberaba-MG, ele informou que houveram palestras e cursos financiados pela SEMAM e os considerou efetivos. As outras 5 pessoas da equipe SEMAM entrevistada não estavam no momento da municipalização e, portanto, não

participaram desses cursos proporcionados pela secretaria.

Quando questionado aos 6 entrevistados do Grupo E se eles receberam treinamento e/ou capacitação quando entraram e 50% deles responderam que sim e os outros 50% que não. No entanto, independente do sim ou do não, as explicações tiveram pontos em comum, conforme ilustra a Figura 20.

Figura 20 – Resultado Grupo E – recebimento de treinamento e/ou capacitação



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Assim, não houve/há um treinamento/capacitação específica, eles utilizam o conhecimento da formação acadêmica deles (neste estudo de caso toda a equipe de analistas técnicos são engenheiros, o ensino superior completo, sem especificação de diploma, é obrigatório ao cargo de analista técnico, mas não obrigatório para cargos de chefia, liderança e de agente de fiscalização), compartilham experiências e saberes entre eles, especialmente dos mais antigos do setor para os mais novos e buscam outras informações por iniciativa própria, conforme vai surgindo necessidade pela demanda de cada processo. A metade da equipe que respondeu que recebeu treinamento e/ou capacitações, justificou que isto aconteceu/acontece por meio da: SEMAD, SEMAM, outras instituições financiadas pela SEMAM e/ou compartilhamento de conhecimento e prática entre a própria equipe da SEMAM. É importante ressaltar que esses respondentes consideraram que esses procedimentos citados por eles são treinamentos e capacitações, bem como, consideraram que este é um movimento efetivo de

qualificação para eles. Já os que escolheram a opção que não receberam treinamento/capacitação, quando questionados como fazem para desenvolverem seu trabalho responderam que apreendem o que é necessário por iniciativa própria, conforme a demanda dos processos que aparecem para análise e também por meio do compartilhamento de conhecimentos e práticas entre eles mesmo.

Em seguida, foi questionado a equipe da SEMAM, Grupo E, semelhante pergunta anterior, mas com foco na rotina, se a equipe que trabalha com o Licenciamento Ambiental recebe reciclagem de treinamentos/capacitações e, em caso afirmativo, com qual frequência. O resultado percentual foi o mesmo que o da questão anterior, 50% afirmaram que sim e outros 50% que não. Para a metade que afirmou receber treinamento, informaram que a frequência era semestral e que ocorria através da própria SEMAM em parceria com outras instituições, à exemplo a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG). Vale ressaltar que, 2 dos 3 respondentes que afirmaram receber treinamento/capacitação com periodicidade ocupam cargos comissionados puros, ou seja, cargos de confiança do governo os quais possuem, em geral, alta rotatividade, pois dependem da contratação do governo vencedor das eleições. Enquanto que os respondentes ocupantes de cargos efetivos, aqueles servidores de carreira que não saem do cargo a depender do resultado das eleições de governo, 75% afirmaram não receber os treinamentos/capacitações estruturados, que atuam conforme explicaram na questão anterior, por iniciativa própria de buscar as informações e conhecimento necessários, conforme a demanda dos processos que aparecem para análise, e compartilham esses conhecimentos e práticas entre eles da equipe, utilizando como base suas formações acadêmicas, mas que não existe um treinamento/qualificação estruturado e sistemático para eles. Observamos que a resposta sobre o compartilhamento de experiências, conhecimentos e práticas foram consideradas como dinâmica de qualificação dos analistas para atuação de trabalho no Licenciamento Ambiental tanto pelos que afirmam que receberam treinamento/capacitação quanto pelos que negam e, para a metade da equipe que considerou essa dinâmica como treinamento/capacitação, 100% deles afirmaram que esse modelo é efetivo.

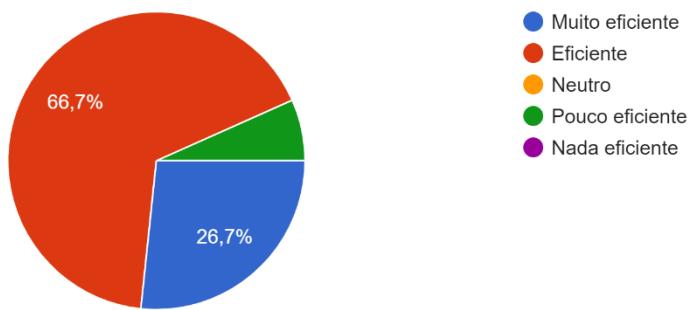
Já os respondentes do Grupo G, tiveram em sua maioria a afirmação positiva de que receberam treinamento/capacitação para atuarem no Licenciamento Ambiental, foram 78,9% que escolheram “sim”, os quais, quando questionados sobre o quanto eficiente consideraram, apenas 6,6% consideraram ser “pouco eficiente”, 66,7% julgaram “eficiente”, 26,7% julgaram

“muito eficiente”, enquanto que ninguém julgou que os treinamentos/capacitações recebidas foram pouco ou nada eficientes, conforme , conforme ilustra a Figura 21.

Figura 21 – Gráfico Grupo G – eficiência de treinamento e/ou capacitação

4.1.1 - Se SIM para item 4, quão eficiente foram?

15 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

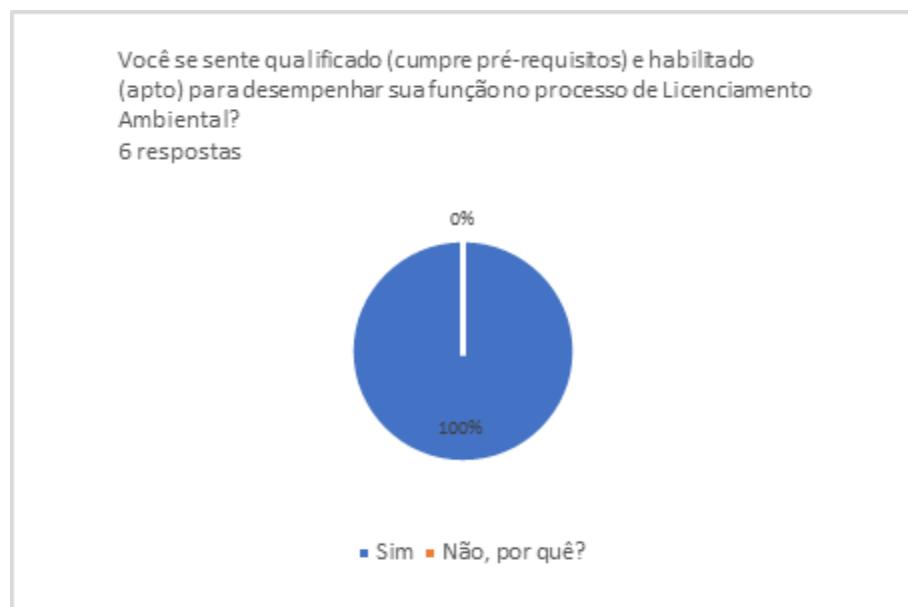
Este mesmo grupo que afirmou que sim também foi questionado sobre a fonte que ofereceu os treinamentos/capacitações e, de todas as respostas, a SEMAM e a vivência no COMAM foi citada 6 (seis) vezes e a SEMAD foi citada 5 (cinco) vezes, Ministério Público de Minas Gerais foi citado 1 (um) vez, empresa privada e cursos particulares foram citadas 3 (três) vezes, instituição de ensino e pesquisa foi citada 1 (um) vez, formação acadêmica foi citada 3 (três) vezes e poder público foi citado 1 (um) vez.

Para os 27,3% respondentes do Grupo G que afirmaram não terem recebidos treinamentos/capacitações, foi questionado a eles como fazem para atuarem no Licenciamento Ambiental e foram citadas as seguintes respostas, vivência com as reuniões do COMAM, formação acadêmica própria, iniciativa própria de buscar conhecimento, terceirização do serviço da empresa para consultores para executar parte do processo junto ao órgão público. Observamos que no Grupo G, as respostas com relação a vivência com as reuniões do COMAM e formação acadêmica própria foram consideradas como dinâmica de qualificação para atuação para o trabalho específico no Licenciamento Ambiental.

Diante deste contexto, os dois grupos foram questionados se sentem que são qualificados (cumpre pré-requisito) e habilitados (aptos) para desempenhar suas funções no processo de Licenciamento Ambiental. O Grupo E, equipe SEMAM, teve 100% dos

respondentes afirmando que sim, sentem que são qualificados/aptos para exercerem suas funções no LA municipal, conforme ilustra a Figura 22.

Figura 22 - Resultado Grupo E - qualificado e habilitado para desempenhar funções no LA



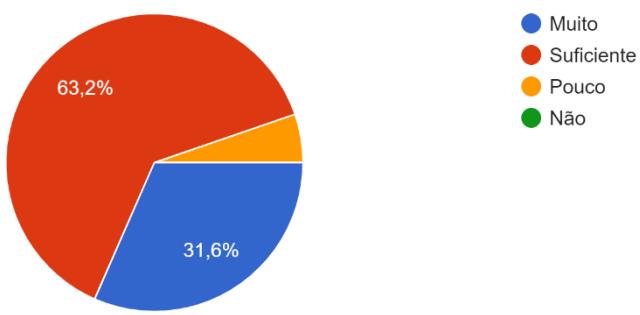
Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Este cenário pode ser entendido pela perspectiva de engajamento dos servidores da equipe, entre várias questões, pelo sentimento de esforço próprio ao buscarem sozinhos as informações necessárias para exercerem suas funções, para além de suas formações acadêmicas, obrigatórias ou não para ocupar o cargo, bem como sua responsabilidade em assumir um cargo público, seja em cargo comissionado, efetivo ou contratado.

O Grupo G, conselheiros do COMAM, consultores e representantes do setor produtivo, tiveram como opções de resposta uma escala com relação para realizarem essa auto avaliação, variando entre não, pouco, suficiente e muito qualificado, sentem que são qualificados/aptos para exercerem suas funções no LA municipal. Não houve ninguém que tenha se considerado nada qualificado, apenas 5,2% se consideraram pouco qualificado, enquanto que a maior parte, 59,1%, se auto avaliou suficientemente qualificados e habilitados para exercerem seus papéis no Licenciamento Ambiental Municipal em Minas Gerais. Conforme ilustra a Figura 23.

Figura 23 – Resultado Grupo G – qualificado e habilitado para desempenhar funções no LA

5 - Você se sente qualificado (cumpre pré-requisitos) e habilitado (apto) para desempenhar sua função no processo de licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG?
19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Assim, em síntese desta segunda etapa, os resultados quanto ao recebimento de treinamento (potencializar habilidades e conhecimentos) e/ou capacitações (preparação para desempenhar uma atividade) para cumprirem com suas funções específicas no processo de Licenciamento Ambiental municipal demonstram que, apesar do percentual de 50% do Grupo E e 78,9% do Grupo G afirmarem que sim, não existe um treinamento/capacitação formal, sistêmico e continuado para a maioria dos representantes dos grupos entrevistados, órgão público licenciador, conselheiros do Conselho Municipal de Meio Ambiente, representantes do setor produtivo. Assim, foi identificado que a dinâmica de e/ou capacitações ocorre, majoritariamente, por iniciativa individual de busca das informações específicas necessária para que cada um cumpra com sua função dentro dos procedimentos de Licenciamento Ambiental.

Como visto na primeira etapa, a SEMAD tem equipes próprias para criar esse tipo de treinamento/capacitação e, portanto, poderiam criar esse tipo de programa para que, ao menos toda a equipe do município licenciador ligada diretamente aos processos e procedimentos do licenciamento ambiental os realize, tanto no momento da municipalização quanto posteriormente, como reciclagem e atualização. A ideia que fica é que a delegação do órgão estadual para o municipal para realização do licenciamento ambiental deixa a cargo do município que “dê conta” apenas com suas próprias estruturas das responsabilidades adquiridas. Esta situação vem de encontro com algumas críticas descritas neste trabalho com

relação a ausência de acumulação de aprendizados e concomitante compartilhamento desses entre os entes federados com a relação à governança dos poderes públicos.

Como sugestão de melhoria desta deficiência do sistema, especialmente para órgão público licenciador e para os conselheiros do COMAM, é a realização de uma Parcerias Público Privadas (PPPs), bem como convênios com instituições de ensino e pesquisa afim de criar um cronograma e um calendário com treinamento/capacitação inicial completo e atualizações, conforme a responsabilidade e a atuação de cada agente no processo. O LA é um instrumento que, apesar de objetivar fins práticos do desenvolvimento sustentável, tem sua origem nos regulamentos e normas da esfera pública para toda a sociedade civil, por isso a importância de que esses fundamentos estejam presentes de forma clara e atual para aqueles que trabalham com este instrumento.

Os treinamento e capacitações de forma contínua, sistematizada e ampla, contemplando ao menos toda a equipe que é diretamente envolvida no Licenciamento Ambiental, incluindo o jurídico, que mesmo que não tenha suas atividades exclusivas para o LA, são fundamentais no suporte das deliberações do setor competente. No município de Uberaba são 5 (cinco) pessoas que compõe do Departamento de Licenciamento Ambiental, sendo 3 (três) técnicos, 1 (um) fiscal e 1 (um) chefe de departamento, mais a equipe jurídica e administrativa que pertence a toda a SEMAM e que dão esse suporte ao time do DLA.

3.3.3 Análise dos pedidos de emissão de Licença Ambiental

Na terceira etapa, o tema sobre as análises dos processos de Licenciamento Ambiental foi direcionado mais especificamente ao Grupo E, equipe da SEMAM, pois é o órgão competente para receber os pedidos de Licença Ambiental, analisá-los e construir os pareceres que podem ser deliberados somente pela própria equipe ou em conjunto com o COMAM, a depender da modalidade da atividade ou empreendimento.

Assim, para este grupo, foi questionado sobre a análise dos pedidos de Licença Ambiental tanto do ponto de vista quantitativo, considerando uma visão processual de *check-list* (verificação de uma lista de documentos), quanto qualitativo, considerando uma visão holística da análise dos documentos que envolvem o processo, também sobre a fiscalização e o monitoramento das atividades e empreendimentos potencialmente poluidores, bem como análises de impactos socioambientais.

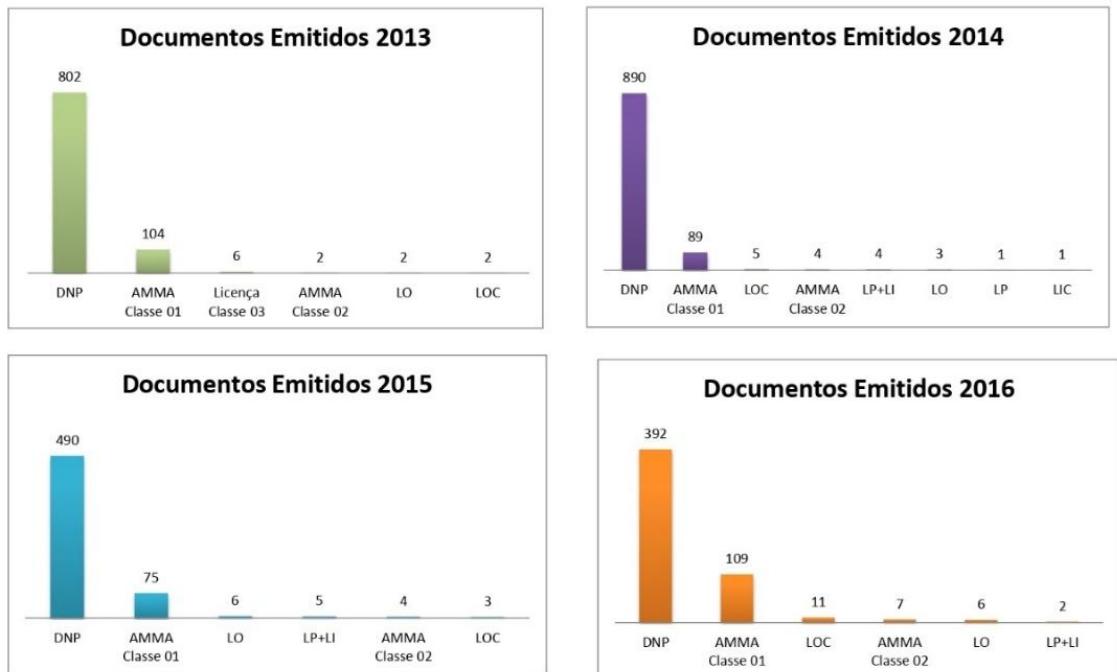
Desta forma, pode ser analisado como funciona na prática os debates com relação a obrigação do LA realizar análise para além da sustentabilidade ecológica, mas também incorporar todos os pilares do conceito que foram discutidos ao longo deste trabalho. Para o Grupo G, foi abordado somente a perspectiva deles com relação a capacidade do instrumento de mitigar os impactos sociais.

Como complemento a esta compreensão, foi solicitado para a SEMAM a estatística das licenças emitidas pelo município desde a sua municipalização até julho de 2020, afim de entender o volume e o impacto de cada uma dessas Licenças Ambientais emitidas pelo município de Uberaba/MG, o qual firmou convênio com o estado de Minas Gerais para assumir o Licenciamento Ambiental até classe 4 em 2012.

Como explicado no capítulo 2 deste trabalho, anterior a 2017 a legislação mineira em vigência tinha outras regras e nomenclaturas com relação as modalidades do Licenciamento Ambiental. Havia a emissão de licenças não passíveis de Licenciamento Ambiental, as quais eram emitidas automaticamente sem estudo prévio, apenas declaratórias por parte do requerente à licença, e a emissão de Licenças Ambientais que dependiam de algum tipo de estudo. As Licenças Ambientais municipais em Uberaba eram divididas em duas nomenclaturas, para Classes 1 e 2 chamadas de Autorização Municipal do Meio Ambiente (AMMA), compatível com a chamada Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF) pelo estado de Minas Gerais, e para Classes 3 e 4 seguiam a licenças prévia, instalação e operação (e/ou concomitantes).

Assim, conforme ilustra a Figura 24, em análise aos dados fornecidos pela SEMAM, observa-se que o volume de Declarações de Não Passível de licenciamento (DNP) representam a maior parte do montante de emissão de documento ambiental no município de Uberaba-MG, aproximadamente 87% em 2013; 89% em 2014; 84% em 2015; e 74% em 2016, média de 83,5% ao longo desse período. Seguido de um segundo maior volume das AMMA (Classes 1 e 2), aproximadamente 11% em 2013; 9% em 2014; 13% em 2015; e 22% em 2016. Tendo as Classes 3 e 4 um volume quase insignificativo perto do montante total, média anual de 2,75% ao longo dos anos de 2013 a 2016.

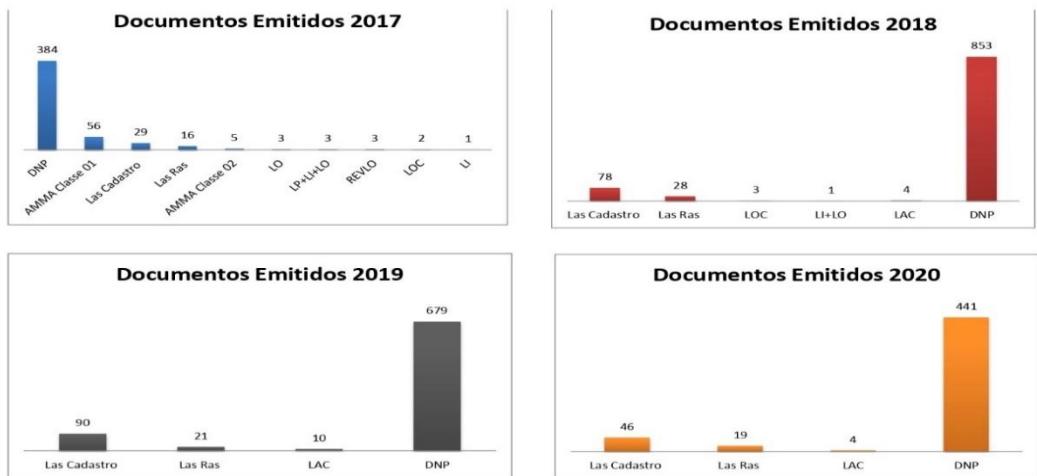
Figura 24: Estatística de emissão de Licenças Ambientais pela SEMAM anterior a alteração na legislação mineira em 2017



Fonte: SEMAM, 2020.
Org.: BARBOSA, M.O. 2020.

Posterior a alteração da legislação em 2017, ainda houve emissão de licenças nos moldes da antiga legislação, pois os requerentes que tinham processo em aberto poderiam escolher continuar a análise e deliberação de seus processos segundo as regras antigas ou novas, conforme o que lhes fosse mais conveniente, pois a lei não pode retroagir direitos garantidos. Assim, conforme ilustra a Figura 25, ao longo de 2017 e 2018 ainda houve emissão de AMMA e licenças prévia, instalação e operação (e/ou concomitantes), representando aproximadamente, sem considerar as DNP, 73% dos documentos emitidos em 2017 e 7% em 2018. Já em 2019 e 2020, quando não houve mais emissões de autorizações/licenças ambientais nas regras antigas posterior, o volume de licenças emitidas. Sendo que as DNP emitidas nesse mesmo período representam aproximadamente 85% em 2019 e 87% em 2020, média de 86%. Ou seja, houve um aumento de 2,5% na média do volume de DNP emitidos comparado ao período de 2013 a 2017.

Figura 25: Estatística de emissão de Licenças Ambientais pela SEMAM posterior a alteração na legislação mineira em 2017



Fonte: SEMAM, 2020. Org.: BARBOSA, M.O. 2020.

Retomando a análise dos documentos emitidos segundo as novas regras legais posteriores a 2017, relembrar que as DNP são documentos emitidos sem análise, ou seja, são auto declaratórios, os LAS/Cadastro (em Uberaba) há um estudo antes de emitir a licença, o LAS/RAS possui análise técnica por meio do formulário de caracterização do empreendimento e o LAC e o LAT possuem análise de viabilidade ambiental. Então, analisando apenas os anos que se iniciaram já com as novas normativas em vigência, de 2018 até o presente momento, conforme ilustrou a Figura 25, temos uma média anual em que menos de 1% das licenças que foram emitidas pelo município de Uberaba/MG (que licenciava até o momento das entrevistas apenas até classe 4) passaram por processos que possuem de fato análise de viabilidade ambiental, conforme segue:

- 2018, das 967 licenças emitidas (considerando as dispensas), apenas 8 passaram por processos que possuem análise de viabilidade ambiental, ou seja, 0,83%;
- 2019, das 800 licenças emitidas (considerando as dispensas), apenas 10 passaram por processos que possuem análise de viabilidade ambiental, ou seja, 1,25%;
- 2020 (estatística até mês de julho), das 510 licenças emitidas (considerando as dispensas), apenas 4 passaram por processos que possuem análise de viabilidade ambiental, ou seja, 0,78%;

Por fim a este item, análise das questões da terceira etapa das entrevistas, sobre a verificação dos documentos que são apresentados, existem alguns Termos de Referência Normativas a serem seguidos para cada tipo de estudo ambiental apresentado. Assim, quando a equipe da SEMAM foi questionada se esses estudos ambientais são sempre apresentados dentro dos conformes dos parâmetros técnicos e legais, 100% afirmou que nem sempre. Quando questionados sobre qual procedimento seguem quando encontradas irregularidades ou não conformidades, responderam que quando são questões sanáveis é enviado um ofício solicitando as informações complementares ou as correções necessárias, quando são questões não sanáveis, a exemplo de uma atividade ou intervenção que não podem ser realizadas no local por ser em área com algum tipo de restrição de uso, o pedido é negado e o processo é arquivado.

Em seguida, foi perguntado ainda para o Grupo E se esses estudos apresentados eram suficientes para prever os impactos relacionados à instalação e ao funcionamento da atividade e 100% responderam que sim, pois para cada atividade há um estudo prévio dos possíveis impactos que ela pode causar, os quais são colocado no Termos de Referência que o requerente deve seguir para elaborar o estudo junto a um descritivo geral do empreendimento e, a partir desses documentos apresentados, a equipe técnica aplica as condicionantes para emissão da Licença Ambiental que são as medidas mitigatórias e compensatórias cabíveis em cada situação, as quais são monitoradas.

No entanto, conforme o entrevistado E4 - “essas medidas de gestão via condicionantes acontecem mais nas modalidades de licenciamento classes 5 e 6, que não são as que o município tem competência até o momento da entrevista, novembro de 2019, porém, ainda assim, não é possível garantir que essas medidas serão totalmente efetivas”. Enquanto que o entrevistado E5 disse, “não são as condicionantes por si só que garantem, mas o seu cumprimento efetivo, o que é mais difícil, sendo então o maior desafio do LA”.

Nesta questão anterior, encontramos um desafio do Licenciamento Ambiental que determina muito com relação a sua efetividade como instrumento de gestão ambiental para um desenvolvimento sustentável, monitorar e fiscalizar as atividades licenciadas, fazer cumprir o que foi identificado por meio da caracterização do empreendimento, dos estudos apresentados e do parecer técnico dos analistas do órgão licenciador. Não há verdadeira efetividade do instrumento se as estratégias/medidas de mitigação e compensação em prol da

preservação e conservação não se concretizarem, não ocorrerem na prática, não saírem do papel da Licença Ambiental emitida. Todo o processo do LA é pensado para que se cumpra na prática, não para ser uma proforma, uma mera burocracia.

Neste cenário, poderíamos questionar a efetividade das Licenças Ambientais emitidas que passam por processos simplificados e que, portanto, não possuem estudos ambientais e condicionantes. No entanto, o Licenciamento Ambiental é um processo de mensurar o potencial/déficit poluidor das atividades e empreendimentos, ou seja, as Licenças emitidas pelas modalidades simplificada e outras que não exigem estudos possuíram, na verdade, uma classificação prévia daquela atividade para ser enquadrada naquela tipologia por meio das Deliberações Normativas, e foram consideradas de impacto inferior ao necessário para se requerer um estudo específico.

Nesta terceira etapa das entrevistas, é possível identificar o quanto é importante que os todos os procedimentos do LA sejam normatizados e regulamentados, desde o administrativo com relação ao trâmite do processo, considerando os prazos e a obrigatoriedade de apresentar os documentos necessários para se abrir e dar continuidade a um pedido de emissão da Licença Ambiental. Especialmente, com relação a descrição dos Termos de Referências, pois eles vão padronizar as análises para que as exigências não sejam personificadas a depender do requerente ou do analista público, ao invés disso, serão protocolos de exigências para efetividade de um estudo apresentado. Por isso a importância de estabelecer o escopo caso a caso,

No entanto, os Termos de Referências não podem ser limitantes, apenas devem nivelar o mínimo, pois são elaborados por meio de uma análise generalista daquela atividade, pois se o técnico, ao estudar o processo, identificar que aquela situação/empreendimento/local possui alguma especificidade que não é abordada nos casos gerais, ele deve ter autonomia e poder legítimo de solicitar informações e estudos complementares que julgar necessário para dar andamento as análises e deliberações.

Nesse contexto, os Termos de Referências ganham aqui um destaque muito importante nas garantias de efetividade do Licenciamento Ambiental como instrumento de gestão ambiental no território, seja ele de competência nas quatro esferas federativas. No entanto, cabe reforçar, como descrito anteriormente na primeira etapa da análise das entrevistas, que de nada adianta o processo sistematizado de análise e emissão da Licença Ambiental, se ela não for fiscalizada e monitorada de forma a garantir que o que foi identificado e imposto no

processo está se concretizando na prática.

Considerando a importância identificada até aqui desses estudos apresentados para análise e deliberação das emissões das Licenças Ambientais e considerando também que a legislação, como discutido no capítulo 3 deste trabalho, dispõe que o LA é um instrumento de gestão para um desenvolvimento sustentável, foram realizadas perguntas que abordaram essas temáticas sobre a análise dos pedidos de Licença Ambiental sob uma visão holística.

Foi questionado também ao Grupo E, se os estudos ambientais apresentados são suficientes para fazer do LA um instrumento que efetiva os princípios da precaução e da prevenção de danos ao meio ambiente ocasionados por atividades e empreendimentos efetivo ou potencialmente poluidores ao meio ambiente, afim de analisar a contribuição do instrumento nesses princípios para a construção da sustentabilidade nos territórios. Dos 6 participantes, 3 escolheram a opção “não/parcialmente” e 3 escolheram a opção “sim”, ou seja 50%. Para a metade que afirmaram sim, são suficientes, explicaram que isso se efetiva pois os estudos contêm a descrição da atividade e do empreendimento, bem como são apresentados seus possíveis impactos e, a partir deles, as medidas de precaução e prevenção podem gerar medidas mitigadoras junto a Licença Ambiental. Já as justificativas para os que escolheram que não/parcialmente, estão no Quadro 1.

Quadro 1: Respostas aos formulários

E4 - os estudos em si não conseguem porque na verdade eles são parte de um todo que é analisado no processo de LA, mas ele contribui à medida que tenta amarrar essa cadeia entre ação antrópica e os impactos, então, depende também de outros fatores

E5 – pois nem todos os estudos apresentados possuem qualidade para mensurar esse tipo de impacto

E6 – há processos que são muito simples, a maioria para casos de classes até 4, só os casos mais complexos têm exigência de algum estudo específico

Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Na sequência, foi perguntado, então, se esses estudos apresentados pelos requerentes são suficientes para garantir que o LA cumpra seu papel de instrumento de política pública

para o desenvolvimento sustentável. Responderam que “sim” 33,3% e “não/parcialmente” 67,7%. Nas justificativas das duas opções de resposta podemos analisar qual a percepção que esses participantes têm sobre o desenvolvimento sustentável. Aqueles que responderam “sim”, não tiveram explicações claras sobre como isso ocorre, apenas replicaram em suas palavras o conceito do desenvolvimento sustentável como aquele que abrange questões sociais, ambientais e econômicas, conforme trechos de falas no Quadro 2.

Quadro 2: Respostas ao formulário

E2 – não somente os estudos, mas o processo integral de LA faz com que sociedade e empreendedores, pessoas físicas e jurídicas, cumpram esse papel.
E3 – uma vez que através dos estudos são analisadas variáveis sociais, econômicas e ambientais do empreendimento.

Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Já os que responderam “não/parcialmente” explicaram que depende da modalidade, processos simplificados não exigem estudos e não recebem vistoria do analista ambiental e, mesmo os que possuem, “não garantem nada”, afirma E1, “mas sim a sua aplicação e execução”. O entrevistado E1 dá sequência ao seu raciocínio afirmando que o LA deve ser um instrumento que trabalha em conjunto com outros instrumentos de política pública para gestão ambiental, e deu o exemplo “em especial quando a política de meio ambiente e a política de recursos hídricos conversam entre si”. Corroborando com essa perspectiva E4 afirma, “o processo de Licenciamento Ambiental contribui à medida que vai amarrando a cadeia das questões ambientais”. Assim, podemos observar que há diferenças de perspectivas entre os analistas da SEMAM com relação ao desenvolvimento sustentável.

No entanto, contrário ao que um participante afirmou quando justificou sua opção de resposta “sim”, de que os estudos do LA analisam questões de impactos sociais, E5 diz que que o instrumento contribui pro desenvolvimento sustentável mais do ponto de vista ecológico quando os estudos apresentados possuem qualidade, mas com relação aos impactos sociais afirma “o LA ainda tem muito pra avanças nesse sentido, pois os estudos que costumam ser apresentados ainda não mensuram com propriedade tal impacto, são menosprezados, a não ser nos casos em que a modalidade do LA cai em classe 5 ou 6, pois é solicitado EIA/RIMA”.

Percebemos que a perspectiva quanto ao desenvolvimento sustentável é diferente com relação a sua amplitude e construção dos diferentes valores ambientais, sociais e econômicos que envolvem o debate da sustentabilidade para cada um dos entrevistados. Apesar de não mencionada pelos respondentes, a sustentabilidade econômica também pode ser alcançada pelo instrumento. Tal ideia se expressa a partir do momento em que o empreendedor precisa descrever sobre suas atividades para solicitar a Licença, por exemplo sobre a utilização de recursos naturais, destinação de resíduos gerados e todos os possíveis impactos de sua atividade, ou seja, as possíveis consequências que seu empreendimento/atividade pode gerar, afim de identificar as variáveis que podem impacta-lo. E, assim, antecipar os riscos de sua atividade e traçar estratégias que mitiguem ou até mesmo impeçam essas ameaças, como um planejamento e um acompanhamento de viabilidade do próprio empreendimento, visto que este depende desses recursos e das atividades exercidas para prosperar.

Assim, a partir da perspectiva dos respondentes do Grupo E, este estudo demonstra que, primeiro, o LA sozinho não constrói sozinho a sustentabilidade em um território, é necessário que ele, primeiro, seja efetivo, que seja colocado em prática as medidas mitigatórias e compensatórias estipuladas na emissão das Licenças Ambientais e, assim, que saiam do papel e as ações sejam executadas. E, segundo, monitorar e fiscalizar as Licenças Ambientais emitidas passa a ser uma medida necessária e importante para efetivar o LA e suas obrigações para com o desenvolvimento dos territórios. Terceiro, que ele seja capaz de fazer intercambio, de conectar-se com os outros instrumentos de políticas públicas pra gestão ambiental, funcionando em conjunto.

No sentido desta segunda perspectiva, foi questionado a equipe da SEMAM se a fiscalização e o monitoramento das atividades/empreendimentos licenciados pelo município são eficientes. Para fins de comparação, "a SUPRAM realiza o acompanhamento do cumprimento das condicionantes e dos programas de monitoramento da atividade por meio do Relatório de Avaliação do Desempenho Ambiental (RADA)" (Almeida, Malvestio e Bernadi, 2019, p.102).

Na perspectiva dos respondentes do Grupo E, os que acreditam que não/parcialmente são quase 67% da equipe, enquanto que o restante afirma que sim, que é efetivo. Para esses que afirmam ser eficiente, foi explicado que há apenas um servidor de fiscalização no Departamento de Licenciamento Ambiental (DLA/SEMAM). Tal servidor é o único responsável pela fiscalização dos processos que a equipe julga necessário, e também quem

pode emitir, se necessário, notificação, auto de infração e embargos. Já com relação ao monitoramento, os respondentes explicaram que o monitoramento é feito, no geral, por meio de relatórios periódicos exigidos na emissão da Licença Ambiental, chamado programa de auto monitoramento. Neste programa, em que o próprio empreendedor encaminha os documentos/relatórios para o órgão licenciador, com ART de responsabilidade do empreendedor pelas informações declaradas, e, assim, a equipe da DLA vai acompanhando os prazos.

Em contrapartida, dos quase 67% que escolheram a opção não/parcialmente foi citado que não há recursos humanos pra suprir toda a necessidade de fiscalização, e que equipes reduzidas ficam mais tempo em escritório analisando os processos e têm menos tempo de ir pra campo. Assim a equipe trabalha partindo do princípio de que todas as informações dadas pelos requerentes ao órgão licenciador são verídicas, especialmente os estudos que contém Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Também foi citado que o acompanhamento e auto monitoramento das Licenças Ambientais emitidas acontece apenas enquanto dura a vigência do monitoramento das condicionantes, quando se encerram o processo é dado como concluso e é realizado novo monitoramento apenas na renovação da Licença ou mediante demanda de solicitação ou denuncia, em função do número reduzido de recursos humanos, conforme trechos de falas no Quadro 3.

Quadro 3: Respostas ao formulário

E3 – acredito que a fiscalização e o monitoramento é o que traz mais efetividade ao processo de Licenciamento Ambiental [...] o requerente ou consultor que atua de má fé e que não presta informações verdadeiras pode sofrer processo
E4 - só com a fiscalização de campo é possível verificar se os documentos apresentados pelos requerentes das licenças estão em conformidade com a realidade, se são informações verídicas
E6 – com a nova Deliberação Normativa o processo de Licenciamento Ambiental é mais simples, enxugou os documentos que deveriam ser entregues

Nesse sentido, percebemos que, primeiro, o monitoramento e a fiscalização, pela perspectiva dos respondentes do Grupo E, são protagonistas do LA para se garantir que as análises e deliberações tomadas na Licença Ambiental sejam efetivadas. Segundo, no geral, existe um acompanhamento dos empreendimentos/atividades que passam pela regularização junto ao processo de LA, por meio do programa de auto monitoramento e pela fé na palavra/relatório das informações prestadas pelo requerente. No entanto, tendo como base a boa governança dos instrumentos de gestão de gestão ambiental, é importante que estudos futuros analisem com mais profundidade a respeito de qual a responsabilidade do analista público nesse contexto e qual a efetividade desse procedimento de monitoramento e fiscalização identificado nesse estudo.

Para encerrar a terceira etapa foi questionado sobre os impactos socioambientais, se no processo de Licenciamento Ambiental em Uberaba os impactos socioambientais são identificados. Foi unânime a opção de resposta, 100% deles responderam que não. Entre as justificativas, foi citado por 5 dos 6 entrevistados questão da tipologia, explicando que esse tipo de análise depende dos critérios de modalidade em que a atividade/empreendimento é definida, pois essa análise depende dos estudos que são solicitados e que os estudos EIA/RIMA ou o RCA/PCA que têm uma capacidade maior de identificar tal impacto. Continuam a declarar que, nesse sentido, processos mais simples, como o LAS cadastro, são apenas declaratórios pelo requerente e a Licença Ambiental é expedida automaticamente pelo sistema. Já o LAC, a depender do porte, pode ser que solicite algum tipo de estudo.

Ressaltando que, em Uberaba, até o momento das entrevistas, possui convênio para licenciar empreendimentos apenas com modalidade até classe 4. Nesse contexto das tipologias, E4 identifica que há atividades que possuem impacto social alto, mas que depende de outros instrumentos de gestão pública para serem liberados e quando chegam na fase de Licenciamento há uma dificuldade pra solicitar qualquer alteração, pois o processo de liberação da prefeitura já está pra concluir, assim, podemos identificar, além de uma pressão do poder econômico para emitir a Licença, uma falha de interface entre os setores do próprio órgão público que deveriam estar alinhados com a política de gestão ambiental municipal, conforme trechos de falas no Quadro 4.

Quadro 4: Respostas aos formulários

E4 - Há poucos casos em que é possível identificar e solicitar alguma medida mitigatória e compensatória, em especial nas questões de loteamento que são os que mais possuem impactos socioambientais. Uma questão importante para esses casos é a análise locacional [...], mas nos casos de loteamento, mesmo os de classe 5 e 6 é difícil esse poder de gestão socioambiental, porque quando ele chega pra ser licenciado ele já foi aprovado na prefeitura por diversas outras secretarias como Planejamento, Obras, a própria Meio Ambiente, mas por outro setor, então é muito difícil conseguir mudar algo depois que muito já foi aprovado.

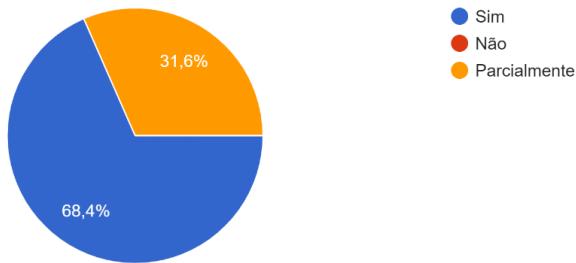
Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Foi citado também que não há na equipe deles um profissional com formação da parte social para analisar esse tipo de variável, sendo a equipe do DLA formada integralmente por engenheiros. Assim, esse tipo de impacto é identificado nos estudos elaborados e apresentados pelo próprio requerente à licença, devendo conter o apontamento de sugestão/comprometimento de medida mitigatória ou compensatória para os impactos identificados. Tal situação, reforça a necessidade de uma equipe multidisciplinar que consiga analisar os processos com toda a visão multi/interdisciplinar que rege o conceito da sustentabilidade.

Ao Grupo G, foi perguntado qual a compreensão deles quanto a essa capacidade, ou não, do Licenciamento Ambiental para mitigar impactos sociais negativos relacionados aos empreendimentos e atividades licenciados e de que forma isso acontece ou o motivo pelo qual o instrumento não teria essa capacidade. O resultado foi que a maioria, 68,4%, dos respondentes do Grupo G, acreditam que sim, que o Licenciamento Ambiental possui essa capacidade, que ele consegue contribuir para mitigar impactos sociais negativos, e 31,6% deles acreditam que essa capacidade é parcial, enquanto que ninguém deste grupo tem a convicção de que este instrumento não seja capaz de mitigar os impactos sociais negativos, conforme Figura 26.

Figura 26: Grupo G - contribuição do LA para mitigar impactos sociais negativos

13 – Na sua opinião, o licenciamento ambiental municipal em Uberaba (até classe 4) contribui para mitigar os IMPACTOS SOCIAIS negativos das atividades e empreendimentos licenciados?
19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Quando o Grupo G foi questionado sobre de que forma o LA municipal contribui, integralmente (sim) ou parcialmente, para mitigar os impactos sociais, os seguintes tipos de resposta foram encontrados, como ilustra o Quadro 5.

Quadro 5: Respostas ao formulário

G4 - Através de ações voltadas especificamente para o município
G5 - Porque os conselheiros e o poder público estão diretamente ligados aos problemas locais
G11 – Porque valoriza a mão de obra local [...] Agregado a isso, há uma facilitação ao empreendedor [...] que, sabedor de suas "fraquezas ambientais", pode dar uma atenção maior ao que verdadeiramente necessita
G3 - Sim, um empreendedor bem orientado, e adequado ambientalmente, os impactos sociais relativos à atividade, tende a serem extintos
G10 - Principalmente pela imposição de condicionantes no ato do licenciamento
G14 - O processo [...] passa por instâncias colegiadas, como o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM, [...] uma instância que ainda permite a discussão sobre as consequências e impactos sociais
G17 - Melhorias estruturais, emprego, desenvolvimento do comércio entre outros
G20 – Simplificando
G21 - Sendo justo e ágil

Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Assim, para aqueles que afirmaram que “sim” (13 respondentes totais – 68,4%), as explicações tiveram múltiplas argumentações, entre elas destacamos que foi citado por 38% (5) deles que os impactos podem ser mitigados através do conhecimento da realidade do território local o qual pode proporcionar ações específicas e direcionadas para município; por 15% (2) de que o licenciamento sendo realizado pelo órgão público local facilita e valoriza a mão de obra local, o trabalho dos empreendedores e consultores, e com isso há uma tendência de mitigar os impactos sociais; por 23% (3) deles que essa mitigação ocorre através da imposição de condicionantes na liberação da Licença Ambiental e através da análise pelo COMAM o qual, sendo um órgão consultivo e deliberativo, pode colocar essa discussão na análise do parecer e deliberá-lo conforme esta discussão; por 30% (4) deles foram citados argumentos de caráter econômico que versaram sobre a municipalização poder agilizar e simplificar o processo, bem como sobre o investimento na melhoria da infraestrutura da cidade, geração de emprego e renda através da instalação e funcionamento dos empreendimentos, como fatores mitigadores de impactos sociais negativo.

Para aqueles que responderam “parcialmente” (6 respondentes totais – 31,6%), as explicações também tiveram múltiplas argumentações, entre elas destacamos que foi citado, por 50% (3) deles questões com relação a preponderância do viés econômico nas análises do instrumento em que a simplificação do processo e a pressa para emissão da Licença Ambiental ficam acima das análises criteriosas socioambientais, colocando, entre outras, a geração de emprego acima da resiliência do meio ambiente natural e da vulnerabilidade social; e por outros 50% deles foram citadas questões relativas a democracia como a assimetria de participação no processo do Licenciamento Ambiental e a dificuldade de identificar todos os atores afetados, como fatores limitadores para análises mais amplas e globais com relação as vulnerabilidades sociais consequentes da instalação e funcionamento dos empreendimentos e atividades. Conforme ilustra o Quadro 6 com alguns trechos desses argumentos citados durante as entrevistas.

Quadro 6: Respostas ao formulário

G7 – [...] Não é raro aprovarem licenças ambientais de forma açodada e sem que todos os impactos tenham sido devidamente avaliados [...]a falta de cautela na análise do empreendimento pode trazer não só prejuízo ambiental como social e econômico.
G12 - Nem todos participam ativamente nesses processos [...]
G13 - Ainda não estão contextualizados os aspectos sociais de forma ampla no processo. As variáveis mais observadas são as que se relacionam com as condições econômicas e de geração de emprego e renda, não sendo importantes as variáveis relacionadas com setores da sociedade civil em que atores afetados pelo empreendimento não são ouvidos por meio

Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Assim, constatamos que há uma perspectiva diferente entre o Grupo E e Grupo G, todos atores envolvidos em alguma etapa do processo de licenciamento ambiental, quanto a capacidade do instrumento e suas ferramentas de analisar e deliberar considerando os impactos sociais. Enquanto o Grupo E, sendo os responsáveis do órgão público por analisar e deliberar quanto a emissão de Licenças Ambientais, afirmam unanimemente o “não”, apesar de justificarem posteriormente que, na verdade, depende da modalidade do licenciamento, apenas aquelas que demandam estudos específicos e mais amplos do empreendimento e seu arredor que poderiam identificar tal impacto e, consequentemente, impor medidas mitigatórias.

Em síntese a terceira etapa, para o Grupo E, ou seja, para os entrevistados da equipe da SEMAM, 100% deles afirmam que os estudos apresentados conseguem prever os impactos ambientais da atividade/empreendimento, 50% afirmam que esses estudos são suficientes para fazer do LA um instrumento que efetiva os princípios da precaução e da prevenção de danos ao meio ambiente ocasionados por essas atividades/empreendimentos licenciados. No entanto, menos de 34% afirmam que esses estudos são suficientes para fazer do LA um instrumento de política pública para o desenvolvimento sustentável, enquanto que apenas 50% acreditam que a fiscalização e o monitoramento das Licenças Ambientais são efetivos.

Em contrapartida, quando questionados se o Licenciamento Ambiental no município é capaz de identificar os impactos socioambientais, foram unanimes em escolher a opção ‘não’. Tal situação pode ser considerada contraditória, pois que, o que garante a efetividade de um instrumento vai além do que ele é em tese, no papel, mas sua prática e funcionalidade, a sua capacidade de atender a multiplicidade de fatores que envolvem os três principais pilares da

sustentabilidade, que é conciliar meio ambiente, natural e humano, e economia. Se os estudos apresentados pelos requerentes preveem os impactos da instalação e do funcionamento da atividade e empreendimento, os analistas públicos impõem as condicionantes a partir das informações constantes nesses estudos, o Conselho de Meio Ambiente é consultado em alguns casos e aprova o pareceres dos analistas, mas não há uma efetiva fiscalização e monitoramento de que essas medidas mitigatórias e compensatórias estão sendo realizadas, cumpridas e cuidadas na prática, como poderíamos considerar que este instrumento vem sendo efetivo? Ainda mais, qual seria a função do LA com relação aos impactos socioambientais?

Em paralelo, o resultado da perspectiva do Grupo G, que é integrado por representantes do COMAM e do setor produtivo, foi o oposto, 100% deles acreditam que o Licenciamento Ambiental de alguma forma tem a capacidade de mitigar os impactos sociais, seja de forma integral (aquele que escolheram “sim” como resposta) ou de forma fragmentada (aquele que escolheram “parcialmente” como resposta), mas nenhum é descrente quanto a essa capacidade. No entanto, nas justificativas do Grupo G, foi identificado argumentos que viabilizam mais um caráter global da sustentabilidade da municipalização, junto a um forte viés econômico. Este entendimento ocorre, por exemplo, a partir do uso pelos respondentes dos argumentos de “mais celeridade”, “facilitação” e “valorização” de trabalho para aqueles requerem as Licenças Ambientais como forma de viabilizar a geração de emprego e renda. Tal contexto possui uma minoria de 36,4% se contrapondo, a qual relatou identificar limitações no instrumento para mitigar os impactos sociais, argumentando sobre a assimetria de participação no processo e a justificativa da geração de emprego e renda para liberar de forma açodada as licenças.

No contexto desta terceira etapa, como sugestão de melhoria nessas falhas encontradas, podemos associar a construção da cidade sustentável junto a construção da cidade inteligente, ou seja, utilizar recursos tecnológicos que sejam capazes de otimizar e facilitar o trabalho do órgão público na execução das atividades de monitoramento e fiscalização, usar da revolução da tecnologia a favor dessa rede de controle e desenvolvimento dos órgãos públicos. Programas de imagens georreferenciadas, uso de drones, câmeras, programas e sistema operacionais de armazenamento e gestão de dados, atos e procedimentos do Licenciamento Ambiental, entre outros, podem ser usados com o objetivo de conduzir a fiscalização e monitoramento de forma mais ampla. Visto que, mesmo que haja

investimento em recursos humanos pelo poder público, ainda assim, não se conseguiria a amplitude que a tecnologia e a robótica podem alcançar. Nesse sentido, o uso dessas tecnologias poderia contribuir com o trabalho remoto dos analistas, os quais poderiam fiscalizar para além das denúncias e dos empreendimentos que solicitam as Licenças Ambientais, especialmente os casos que se encontram em situação oculta e ilegal. Um exemplo deste argumento, é que já é utilizado pelas secretarias de trânsito uma tecnologia para monitorar e fiscalizar movimentos de veículos que fogem as regras de trânsito. A tecnologia no trânsito, criada pra trazer mais segurança aos motoristas e pedestres, à vida, reduziu a necessidade de ser ter agentes fiscais de trânsito o tempo todo e por toda a parte verificando as infrações cometidas por um indivíduo.

3.3.4 A municipalização do licenciamento ambiental

Na quarta etapa das entrevistas, as perguntas foram realizadas com os dois grupos, E e G, e o tema foi sobre a municipalização do Licenciamento Ambiental em Uberaba-MG, abordando aspectos com relação ao suporte do estado para com o município e fazendo comparações afim de mensurar empiricamente essa relação, ou seja, por meio da perspectiva das vivencias e experiências dos respondentes. Ao Grupo E foram feitas dois lotes de perguntas, um primeiro sobre a estrutura da transferência de responsabilidade para realizar o Licenciamento Ambiental do órgão estadual para o municipal e, em seguida, o segundo lote de perguntas, o qual o feito para os Grupos E e G, comparando o desempenho entre os dois órgãos públicos na gestão do Licenciamento Ambiental.

Da estrutura de transferência de parte da competência para licenciar no município de Uberaba/MG, iniciou-se interrogando ao Grupo E se há intercâmbio e compartilhamento das experiências e avanços de processos, procedimentos, sistema operacional, logística, entre outros afins, pelo estado de Minas Gerais para o município de Uberaba. Quase 67% dos entrevistados da SEMAM escolheram a opção “sim/parcialmente” e foram questionados como isso acontece. Houve as seguintes explicações, que na verdade eles utilizam os regulamentos e os Termos de Referência da SEMAD, que são regulamentos públicos, como base para os regulamentos do Licenciamento Ambiental Municipal, a SEMAD faz um encontro anual de um ou dois dias com todos os municípios juntos e, por isso, restringe o número de vagas por município, não contemplando a equipe toda, assim, um formato

reduzido, simplista e sem possibilidade de aprofundamento.

O fator negativo é que, geralmente, quando se restringe as vagas, são escolhidos para comparecer os cargos de liderança e chefia que costumam ser ocupados por cargos em comissão. Conforme foi possível constatar na parte 2 desta pesquisa, este tipo de cargo é rotativo no serviço público, pois são contratos de confiança da gestão política, enquanto que os servidores efetivos, que são de carreira, comumente se mantêm no setor por um período de tempo maior, até mesmo por toda sua vida profissional. No entanto, mesmo com o relato de um encontro anual para estas atividades, segundo E3, o município vem caminhando por conta própria. O sistema operacional não foi compartilhado, e o município começou fazendo sua gestão manualmente, por meio de planilhas e, por iniciativa própria e recurso próprio, vem desenvolvendo seu próprio sistema operacional. Também não foi compartilhado procedimentos, logística e tão pouco o acesso ao Sistema Integrado de Informações Ambientais (Siam).

Segundo o próprio sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais (SEMAD), o objetivo da criação do Siam é integrar, descentralizar e agilizar todos os processos de licenciamento ambiental no estado e seus sistemas autorizativo e fiscalizatório por meio da produção sistemática de dados georreferenciados utilizando de tecnologias modernas, construindo assim informações digitais que buscam além de facilitar também reduzir esforços, recursos e investimento para realizar as análises e deliberações. Além disso, o Siam contém também:

[...] diversos mapas do Estado em escalas de origem e dados sócio-econômico-culturais georreferenciados. Esta base é atualizada a partir das aplicações desenvolvidas nos próprios órgãos através da equipe responsável pelo seu gerenciamento. O Sistema disponibiliza ainda informações sobre os focos de calor no Estado baseando-se na detecção de “pontos quentes” na superfície da terra identificados quatro três satélites: o NOAA 12, O NOAA 16, o TERRA/MODIS e o satélite meteorológico GOES. Esses equipamentos identificam os focos de calor e fornecem as coordenadas geográficas desses pontos que são disponibilizadas no SIAM. O sistema de busca de legislação do SIAM armazena todas as normas ambientais federais e estaduais, acessíveis de forma simples. Contém ainda um sistema on-line para os grandes consumidores de produtos e subprodutos florestais que devem prestar contas até 24 horas após o recebimento do carvão vegetal por meio eletrônico. (SEMAD, 2019)⁷⁸

Pela descrição da SEMAD sobre o que é plataforma Siam, percebemos que a sugestão de investimento em tecnologia e inteligência artificial, especialmente com criação de

⁷⁸ Disponível em: <<http://www.semad.mg.gov.br/>>. Acesso em: 09 set. 2020.

programas de armazenamento e gestão de dados georreferenciados feita na discussão da terceira etapa das entrevistas deste estudo, para auxiliar o trabalho e o cumprimento das responsabilidades do órgão licenciador competente já, então, se iniciou no estado de Minas Gerais.

Assim, este cenário mostra uma falta de cooperativismo entre os entes federados, uma forma de organização federativa que se revela centralizadora e distante da necessidade de articulação das políticas públicas entre seus entes federados. Como consequência a isto, distante também de suas obrigações de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, uma qualidade de vida aos habitantes, bem como ao direito a cidades sustentáveis, previstos na Constituição e no Estatuto das Cidades. Segundo Cabral (2008, p. 123), “a técnica da repartição de competências utilizada pelo legislador constituinte não foi capaz de promover, até o momento, o federalismo cooperativo, criando, por outro lado, um federalismo assimétrico, em especial no que concerne a partilha de receitas tributárias”.

A questão financeira e tributária da municipalização do licenciamento ambiental também é alvo de muitas discussões nos fóruns acadêmicos e na sociedade, como demonstrado nos capítulos anteriores desse estudo. Assim, foi perguntado a equipe da SEMAM, Grupo E, se houve suporte financeiro da SEMAD para municipalizar o Licenciamento Ambiental em 2012 em Uberaba. Havia três opções de resposta, “não”, “não sei”, “sim/como”. Metade respondeu que não sabe, os outros 50% responderam que não. O entrevistado E1 complementou sua resposta dizendo, “o que acontece é que o município passa a recolher as taxas dos processos que licencia, apenas”.

Em seguida, foi perguntado se houve suporte técnico e/ou administrativo da SEMAD para a SEMAM na época da municipalização, foi dado três opções de resposta, não, não sei e sim. Apenas 1 dos 6 respondeu que sim e explicou que o suporte veio por meio de um treinamento, outro 1 dos 6 respondeu que não e os outros 4 responderam que não sabem, pois não estavam na época. No entanto, um deles, que integrava o COMAM na época, afirmou que para os conselheiros não houve nenhum tipo de treinamento com relação as competências e responsabilidades do Conselho e dos conselheiros sobre o novo formato de órgão deliberativo e consultivo competente ao Licenciamento Ambiental no âmbito municipal. Ou seja, menos de 17% puderam confirmar suporte técnico/administrativo do órgão ambiental estadual para o municipal.

Assim, nesse primeiro lote de perguntas ao Grupo E, os resultados foram que quase

67% afirmam que existe um compartilhamento de experiência do órgão licenciador estadual para o municipal, mas é parcial, limitado e não abrangente a toda a equipe, enquanto que 50% afirmaram que não houve suporte financeiro do estado para auxiliar o município na estrutura da municipalização e menos de 17% puderam confirmar que houve, à época da municipalização, um suporte técnico e/ou administrativo. Com esse panorama, partimos para o segundo lote de perguntas sobre a municipalização a fim de comparar o desempenho do licenciamento ambiental executado em Uberaba pelo estado de Minas Gerais e posteriormente pelo próprio município.

Para o Grupo E, que compõe os integrantes do órgão licenciador competente, foram abordados quatro aspectos: i) se a municipalização contribuiu para a melhoria da qualidade ambiental do meio ambiente local; ii) se a municipalização contribuiu para dar mais autonomia na gestão ambiental do território local; iii) se a municipalização foi positiva para Uberaba; iv) e como eles avaliam a municipalização na contribuição do desenvolvimento sustentável local.

Para o Grupo G, foram quatro pilares questionados a fim de comparar a gestão do instrumento entre os órgão estadual e municipal: i) se a municipalização contribuiu para a melhoria da qualidade ambiental do meio ambiente local; ii) se a municipalização contribuiu para dar mais autonomia na gestão ambiental do território local iii) se a municipalização contribuiu para dar mais celeridade ao processo de análise e emissão; v) e como eles avaliam a municipalização na contribuição do desenvolvimento sustentável local, compatibilizando os desenvolvimentos econômico, ambiental e social;

Sobre as 3 primeiras perguntas direcionadas ao Grupo E, as opções de resposta foram “sim, como” e “não, por quê”. A equipe da SEMAM foi unânime ao afirmar que sim, e quando questionados de que forma essa contribuição, de forma geral compartilharam das mesmas ideias, conforme ilustra trechos de falas no Quadro 7.

Quadro 7: Respostas ao formulário

<p>E1 – Entendo que só tem realmente a gestão ambiental de seu território aquele que licencia, pois só o município consegue atender suas demandas, especificidades econômicas, sociais e ambientais, o estado gera de forma genérica, em uma escala de proximidade muito grande. Um exemplo é o caso da paleontologia em Uberaba, a cidade está em uma região geológica em que as formações fossilíferas são afloradas e há uma incidência muito grande de achados paleontológicos, que se não bem geridos podem destruir um patrimônio científico. Foi através da municipalização do Licenciamento Ambiental que foi possível implementar medidas administrativas e legais para que tivéssemos proteção desse patrimônio. Inclusive, há um Plano Diretor para o município em andamento para os estudos paleontológicos.</p>
<p>E2 - Há um olhar mais específico para as questões municipais [...]</p>
<p>E3 – Anterior a municipalização o estado emitia a Licença Ambiental, mas não tinha condição de vistoriar se as informações apresentadas pelo requerente eram reais e estavam em conformidade. Na época o estado possuía quantidade semelhante de técnicos e agentes fiscais que o município de Uberaba. Após a municipalização, a SEMAM pode acompanhar mais de perto as atividades e empreendimentos de Uberaba [...] [...] a velocidade de análise e deliberação é maior na municipalidade.</p>
<p>E4 – [...] não sei como era na época da SEMAD, mas percebo que hoje a proximidade da equipe com os empreendimentos e atividades locais trazem um acompanhamento que oferece melhora na qualidade ambiental e na proteção do meio ambiente da cidade; [...] o município delibera com mais velocidade;</p>
<p>E5 – [...] contribuem para uma análise mais próxima da realidade e necessidade do município;</p>
<p>E6 – [...] dá mais sensibilidade e autonomia para deliberar, fiscalizar, para tomar decisões e providências cabíveis; [...] dá agilidade pro processo; [...] a velocidade de análise e deliberação dos processos é maior na municipalidade, pois o município tem proporcionalmente mais técnicos que o estado; [...] o técnico que mora na cidade as vezes está passando pelo empreendimento em seu dia a dia e consegue fazer vista; [...] o estado por estar longe não tem esse contato e essa possibilidade diária;</p>

Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Assim, dentre os argumentos expostos para a unanimidade do sim, expressaram que isso se dá pela proximidade e vivência dos técnicos no território municipal, conhecendo de

perto a região e a história de seu meio ambiente (como sobre o solo, rios, córregos, patrimônio ambiental/cultural/científico, etc.), histórico dos empreendimentos, as problemáticas, o planejamento e o plano diretor municipal, até mesmo as leis municipais que regulamentam as questões urbanísticas do território local e, assim, têm mais sensibilidade com relação à realidade e às necessidades do município e, consequentemente, por serem o órgão licenciador competente a realizar as análises e deliberações, têm mais autonomia para gerir essas questões e, assim, veem a municipalização de forma positiva. Outro fator reincidente nas justificativas foi que as análises e deliberações dos processos são mais rápidas pelo município do que pelo estado, justificadas tanto pelo conhecimento prévio que o técnico tem do ambiente, por habitar ali, quanto pela relação número de analistas por processo no município ser maior do que no estado, segundo a equipe da SEMAM.

Em contrapartida ao viés positivo da proximidade do órgão público com os empreendedores locais, foi identificado nas respostas que a proximidade entre o órgão licenciador e os requerentes das Licenças Ambientais é, como diz o ditado popular, “uma faca de gumes”. Ou seja, ao mesmo tempo que pode contribuir para a melhoria da qualidade ambiental, oferecendo mais autonomia de gestão e estratégias para a melhoria da qualidade ambiental local, traz consigo circunstância que podem ser prejudiciais à democracia de um instrumento público se ele começar a ser utilizado para beneficiar grupos específico no lugar da coletividade. Este assunto será abordado com mais profundidade em próxima etapa deste capítulo. Conforme ilustram trechos de fala dos respondentes no Quadro 8.

Quadro 8: Respostas ao formulário

E4 – Por outro lado, o lado negativo é que muitas vezes o empreendedor é amigo de alguém [...]
E6 – Os contras, o principal fator, é a mistura de política com procedimento técnico, a cidade é de médio porte e todo mundo se conhece e as influências e proximidade de relacionamentos entre empreendedores e gestores municipais dificulta algumas tomadas de decisão [...] um reflexo do que acontece no país.

Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Em paralelo a essas perguntas para a equipe da SEMAM sobre a melhoria da qualidade ambiental, autonomia e positividade com relação à municipalização do LA em Uberaba, também foi perguntado ao Grupo G sobre questões de mesmo tema. Foi dado ao

Grupo G opções de respostas graduais e, em seguida, como no Grupo E, foram questionados de que forma essa contribuição ocorre ou o motivo pela qual não ocorre. O resultado deste item, ilustrado pelas Figuras 27, 28 e 29, corroborou parcialmente com a unanimidade positiva da equipe da SEMAM.

Figura 27 – Grupo G – comparação quanto a melhoria da qualidade ambiental local

6 - Na sua opinião, o licenciamento ambiental realizado pelo município de Uberaba/MG, quando comparado ao licenciamento executado pelo Estado, contribui para a melhoria da QUALIDADE AMBIENTAL LOCAL?
19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Figura 28: Grupo G – comparação quanto à celeridade do processo de LA municipal com estadual

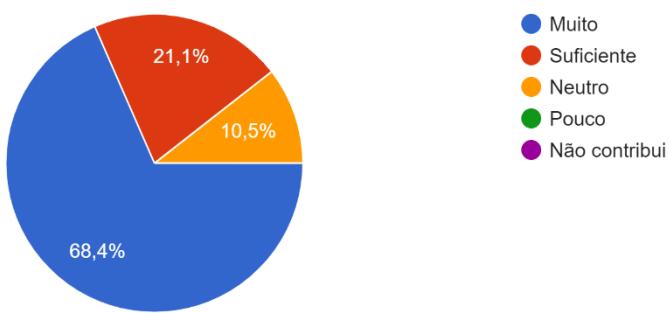
7 - Na sua opinião, o licenciamento ambiental realizado pelo município de Uberaba/MG, quando comparado ao licenciamento executado pelo Estado, contribui para dar mais CELERIDADE ao processo?
19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Figura 29: Grupo G – comparação quanto à autonomia da governança territorial local

8 - Na sua opinião, a municipalização do licenciamento ambiental contribui para dar mais AUTONOMIA para a governança territorial do município de Uberaba/MG?
19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Assim, representantes do COMAM e do setor produtivo julgam, em sua maioria, que a municipalização do Licenciamento Ambiental em Uberaba foi positiva para o município, comparada com quando era realizada pelo estado. Argumentam que isto contribui mais para melhoria da qualidade ambiental local, sendo isto afirmado por 68,4% deles, também para dar mais autonomia para a governança territorial local, afirmado 89,5% deles (muito e suficiente), bem como para ter processos mais céleres, sendo afirmado também por 89,5% deles. O restante dos respondentes julgam que tanto o estado quanto o município contribuem igualmente com a melhoria da qualidade ambiental local e com a celeridade das análises, sendo afirmado por 26,3% e 5,3% respectivamente, e de forma neutra com relação a autonomia do município para governança do território local, à exceção de 1 dos 19 respondentes que assinalou uma resposta contrária a esse fluxo no aspecto celeridade, considerando que o procedimento de Licenciamento Ambiental no estado é mais célere do que no município.

Em seguida, quando questionados de que forma essas medidas de contribuição acontecem, dos 19 respondentes do Grupo G, foi citado por 7 deles questões diretas relativas à proximidade, a qual se destrinhou em outras 2 argumentações derivadas dessa palavra “proximidade” recorrentes entre eles. Os outros respondentes, por mais que não tenham sido diretos quanto a utilização da palavra proximidade, se expressam nesse mesmo sentido. Por exemplo, o respondente G09 que escreveu “podemos resolver as pendências com mais

“facilidade”, G13 que escreveu “com a diminuição da burocracia”. Outros exemplos incluem a relação da informatização do sistema como instrumento dessas melhorias (G1), a autonomia do órgão ambiental municipal sendo favorável ao empreendedor (G16) e as soluções mais próximas como sinônimo de menor burocracia (G15). Assim, destacamos abaixo os argumentos mais frequentes para justificar as respostas em sua maioria positivas, quanto à contribuição da municipalização do Licenciamento Ambiental em Uberaba para gerar melhoria na qualidade ambiental local, autonomia da governança local e celeridade da análise e deliberação dos processos, relatadas pelo Grupo G:

I) Com relação a melhoria na qualidade ambiental, em função da proximidade do órgão público competente a emitir a Licença Ambiental no território local, destacaram-se pela frequência o conhecimento específico sobre os problemas, especificidades e peculiaridades locais (G6), bem como sobre os empreendimentos já instalados e em funcionamento na região (G7), ou seja, uma equipe que é envolvida integralmente com as questões de um único território (G10) e que possuem uma expertise específica (G3) por meio da vivência com o local e, assim, consegue ser mais criteriosa (G14) e pode fazer diagnósticos mais precisos nos processos (G5), os quais, entre outras, atendem a política local de meio ambiente considerando o patrimônio local (G7), bem como tendo mais controle das condicionantes e realizando uma fiscalização mais próxima (G14) e até mesmo mais efetiva (G19), sendo assim, positivos ao município (G12).

II) A segunda corrente argumentada pelo fator proximidade, foi em função da celeridade e da autonomia, destacaram-se pela frequência as considerações de que, a equipe possuindo essa expertise pela proximidade da vivência com o território local (G17), consegue deliberar com mais rapidez (G3) e com menos burocracia (G15) alegando que isso é um benefício para o empreendedor (G4), pois uma resposta mais rápida é menos onerosa para eles (G16), para a governança local, a qual consegue direcionar ou eleger prioridades da governança e das políticas locais, inclusive priorizando empreendimentos que gerem mais emprego e renda (G3), bem como para os analistas, pois tiram dúvidas e solicitam informações complementares com mais agilidade (G4), sendo isso possível pelo investimento em tecnologia que o município fez produzindo um sistema eletrônico para o Licenciamento Ambiental Local (G2).

III) No entanto, 14% desses respondentes que utilizaram a palavra proximidade para argumentar suas respostas, foi em sentido contrário a esse fluxo positivo, considerando que o

estreitamento das relações entre o órgão público com os empreendedores e consultores gera uma redução de impessoalidade em algumas análises e um aumento na assimetria de participação por meio do aumento da influência de grupos específicos por meio da facilitação do acesso aos agentes públicos (G16).

Para encerrar esta etapa sobre a municipalização do Licenciamento Ambiental, foi perguntado aos dois grupos qual a perspectiva deles quanto à capacidade do instrumento para promoção do desenvolvimento sustentável, ou seja, da compatibilização dos desenvolvimentos ambiental, econômico e social, conforme ilustra o destaque de algumas falas dos respondentes desse grupo no Quadro 9.

Quadro 9: Respostas ao formulário

E3 –

[...] a forma que é transferida a responsabilidade do estado para o município não é adequada, pois é apenas designada a responsabilidade sem fornecer o devido suporte; [...] municípios menores ou com menos recursos, caso aceitem a municipalização do LA, correm o risco de não terem a estrutura física e de recursos humanos necessárias para análise e deliberação, fazendo do Licenciamento Ambiental Municipal desses municípios uma deliberação por simples check-list de apresentação de estudos;

E5 - O Licenciamento Ambiental Municipal contribui para o desenvolvimento sustentável, porem se limitando às questões ambientais.

E6 - O desenvolvimento sustentável é muito amplo. Tem a ver com um planejamento mais macro, como o Plano Diretor. O Licenciamento Ambiental é mais técnico e restrito aos termos da lei, mais com relação a prevenção e mitigação de impacto ambiental. Um exemplo é que não se pode negar a instalação de uma fábrica se ela atende os critérios ambientais, mas se ela socialmente ou por outro motivo não é bom pra cidade, o Licenciamento Ambiental não tem essa autonomia de negar. O Licenciamento Ambiental é quase um despachante ambiental, mais burocrático. A exemplo do Licenciamento Ambiental de loteamentos, o processo de simples, no entanto, o impacto na cidade é muito grande, com relação a vários aspectos que não são analisados no Licenciamento Ambiental, mas na aprovação do loteamento feita pelo município em outros setores. Então, o Licenciamento Ambiental contribui no sentido da qualidade ambiental daquele território, mas não de outros direitos requeridos também pelo desenvolvimento sustentável.

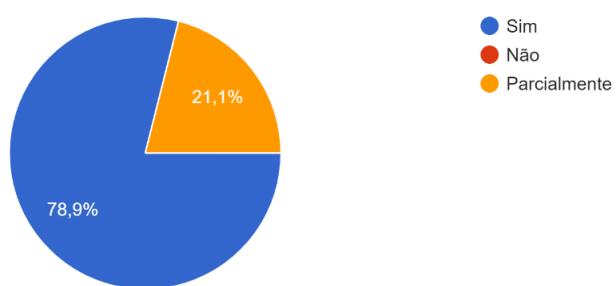
A equipe da SEMAM, Grupo E, avaliou inicialmente de forma otimista a contribuição do licenciamento ambiental municipal para o desenvolvimento sustentável da cidade. Metade da equipe foi categórica em expressar ser um processo positivo ou efetivo para esse tipo de desenvolvimento territorial, reafirmando os aspectos dos itens anteriores em que afirmaram que a municipalização foi positiva, tendo sido capaz de melhorar a qualidade ambiental local e dar mais autonomia para o município fazer a gestão ambiental de seu território.

No entanto, houve uma ressalva importante em que foram identificadas falhas no processo de municipalização da competência de licenciar empreendimentos e atividades poluidoras, como com relação a ineficiência do suporte que é oferecido pelo estado ao município e as consequências que isso pode ter em tornar o instrumento uma simples pro forma. Enquanto que os outros 50%, apesar de descreverem uma visão otimista, explicaram que a sustentabilidade local é um processo em construção, ocorre à medida em que o município vai crescendo em sua gestão ambiental, mas que o desenvolvimento sustentável é muito amplo e requer que outros instrumentos de política pública local trabalhem juntos, direcionados por um planejamento mais macro, como por exemplo por meio do Plano Diretor. Concluem, assim, que o Licenciamento Ambiental contribui para esta construção, mas esta não se limita a apenas este instrumento,

Já o Grupo G, quando questionados sobre essa capacidade do instrumento em compatibilizar os três pilares da sustentabilidade, 78,9% foram categóricos ao afirmar que sim, 21,1% que parcialmente e ninguém alegou incapacidade do instrumento para essa compatibilização, conforme ilustra a Figura 30.

Figura 30: Grupo G – LA e o desenvolvimento sustentável

12 - Na sua opinião, o licenciamento ambiental municipal é capaz de compatibilizar desenvolvimento econômico, social e ambiental?
19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Quando o Grupo G foi questionado sobre de que forma essa compatibilização acontece, pelos que afirmaram que sim, assim como a metade do Grupo E que afirmou também que sim, não houve nenhuma argumentação que contemplasse de fato uma maneira concreta sobre como os três pilares da sustentabilidade são compatibilizados no Licenciamento Ambiental. Houve apenas explicações mais pontuais as quais podem ser somadas afim de promoverem juntas uma contribuição, ou seja, o licenciamento contribui com essa compatibilização à medida que acontece junto a outros instrumentos de política pública para construir a sustentabilidade em cada território. Por estes 78,9% que afirmaram que sim, as questões mais citadas envolveram as seguintes explicações, que a compatibilização ocorre: i) por meio da celeridade, agilidade, simplificação, redução de ônus ao empreendedor para geração de emprego e renda e a produtividade e o sucesso do empreendimento atrelado à geração de bem estar social e a conformidade ambiental (G10, 6, 16, 13, 19, 17, 14, 8), tendo sido citados por 53% deles, registrando o forte viés econômico para atender a demanda do capital; em seguida, pela ordem de frequência dos temas argumentados; ii) por meio dos estudos apresentados, equalizando os impactos identificados à aplicação de medidas compensatórias, tendo sido citados por 40% deles (G10, 5, 2, 7, 18, 12); e iii) tendo sido citado por 20% (G1, 6 e 11) deles, questões relativas à transparência e ao caráter democrático do processo do sistema, que vamos aprofundar nesse discussão na próxima fase da análise das entrevistas.

Pelos que disseram que essa capacidade é parcial, corroboraram de forma geral com a mesma perspectiva de metade do Grupo E que também considerou a opção de resposta “parcialmente”. Para estes, o instrumento contribui sim com a construção da sustentabilidade, no entanto, não em todos os seus pilares, mas limitada, no geral, às questões ambientais do conceito de sustentabilidade.

Apesar desta concordância de perspectiva entre os dois Grupos nesse ponto, o Grupo G aprofundou mais na descrição de como isso ocorre. A carência de controle, monitoramento e fiscalização por parte do órgão licenciador, bem como quanto a necessidade de se aperfeiçoar nas questões legislativas das regulamentações do instrumento, foram destaques do que foi argumentado pelo Grupo G. Estes descreveram que, i) há preponderância do interesse econômico em detrimento das vulnerabilidades ambiental e social, gerada por uma supervalorização do investimento do empresário, o qual é um gerador de emprego e renda (G3), somada a uma falha na participação ativa de toda a sociedade ao longo do processo

(G15); ii) pressupõem para o monitoramento das licenças emitidas, que todos os estudos e relatórios enviados pelo requerente estão corretos, colocando toda a expectativa com relação ao ato de que prestar falso testemunho ao poder público é crime, sem considerar que há possibilidade de erro, não necessariamente de crime, visto que os empreendimentos e atividades são dinâmicos e estão sujeitos a alterações e inconformidades; bem como os profissionais que assinam as Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) dos estudos e relatórios apresentados dependem do empresário para efetivá-las em seu empreendimento (G4) e, portanto, precisariam ser monitorados e fiscalizados continuamente, e não apenas fazer simples conferência de documentação apresentada ou aguardar demanda de denúncia ou fazerem isso de forma sazonal.

Assim, o Grupo G trouxe uma discussão mais profunda com relação à existência de falhas no processo de monitoramento e fiscalização por parte do poder público, afirmando que o processo carece de maior controle (G4) e, inclusive, somada a isso, há, além de uma dificuldade administrativa do poder público em sancionar os infratores (G3), também uma leniência desse mesmo poder público com relação a outros infratores (G3). Neste cenário, sugerem que deve ser aperfeiçoados os instrumentos de comando e controle do poder público executivo (G3), bem como devem ser feitas melhorias no âmbito do legislativo para que o instrumento junto a seus regramentos tenha maior capacidade de realizar essa compatibilização dos pilares da sustentabilidade (G19), sob pena de colapso do ecossistema utilizado e prejuízo para a coletividade (G3).

Com todas estas descrições, o resultado do Grupo G nesta quarta parte das entrevistas, em que se avalia a contribuição da municipalização do Licenciamento Ambiental para promover melhorias no território local, é de que o instrumento é sim capaz de promover uma melhoria da qualidade ambiental local, bem como econômico, já que afirmaram que a municipalização aumenta a autonomia da gestão municipal e reduz a burocracia, gerando assim agilidade e celeridade para as análises e deliberações. Nesse sentido, a municipalização do LA é um processo positivo e que contribui com a construção de uma sustentabilidade local. No entanto, esse processo é limitado às questões ambientais e é preciso que ocorra de forma efetiva e concomitante com outros instrumentos de políticas públicas para melhoria dessa construção da sustentabilidade local.

Então, em síntese a quarta etapa das entrevistas, embora o estado de Minas Gerais exija alguns requisitos para que os municípios assumam o licenciamento, pode ser observado

um modelo ineficiente de transferência dessa responsabilidade em que, além do estado não promover capacitações e treinamentos sistemáticos, contínuos e abrangentes, não há também compartilhamento dos avanços e investimentos que o próprio estado já realizou, de tal forma a contribuir com a execução das atividades/responsabilidades do licenciamento ambiental municipal. Tal fato se agrava, desde que, "com a nova deliberação, as exigências aos municípios diminuíram, sendo necessários somente órgão ambiental capacitado e conselho municipal de meio ambiente" (ALMEIDA, MALVESTIO e BERNADI, 2019, p. 103). Somando a isso, a questão dos treinamentos e capacitações mais uma vez aparece durante as respostas das entrevistas como desafio de trabalho.

Nesse panorama trazido até aqui, pode ser observado que a governança e a vontade política têm alta influência na eficácia de um instrumento de política pública que tem como função fazer a gestão ambiental de territórios brasileiros com a responsabilidade de compatibilizar o progresso da nação nos pilares do desenvolvimento sustentável. A cooperação deve ser o primeiro passo para melhoria desse sistema, conforme descreve o historiador israelense Yurval Noah Harari em sua obra "21 lições para o século 21" (2019), o qual destrincha questões políticas, tecnológicas, sociais e existências que impactam a vida cotidiana de cada cidadão de todo o mundo, voltando a atenção para as questões contemporâneas que vão desde equilíbrio mental, a compaixão e resiliência até a guerra nuclear, desastres ambientais e as disruptões tecnológicas. Nessa obra ele escreve sobre "os donos dos dados serão os donos do futuro", "só existe uma civilização no mundo", "problemas globais exigem respostas globais" e sobre as questões do desafio tecnológico associado a governança, afirma,

"... o gênero humano está perdendo a fé na narrativa liberal que dominou a política global em décadas recentes, justamente quando a fusão da biotecnologia com a tecnologia da informação nos coloca diante das maiores mudanças com que o gênero humano já se deparou" (HARARI, 2019, p. 19).

O advento da revolução da tecnologia e da inteligência artificial (AI) trouxeram um poder de reformulação e reengenharia da vida (HARARI, 2019, p. 17). Ainda segundo Harari (2019, p. 24):

"políticos e eleitores mal conseguem compreender as novas tecnologias, que dirá seu potencial explosivo [...] a internet mudou o mundo, provavelmente mais do que qualquer outro fator, mas a revolução da internet foi dirigida mais por engenheiros do que por políticos".

No entanto, é hora de a governança considerar em suas estratégias a tecnologia a favor do meio ambiente e das sociedades, como instrumento que aprimora e facilita os órgãos

públicos cumpram seu papel. E isso é urgente para os tempos de hoje, como demonstrado nesta pesquisa, em que recursos humanos e financeiros demonstram não serem suficientes para a garantia e efetividade de um desenvolvimento sustentável, a tecnologia pode vir e contribuir para a construção deste sustentabilidade nos territórios. Para o século 21, o modelo que poderá servir a humanidade em todos os pilares é o da cooperação (HARARI, 2019).

Como discutido no capítulo 3 deste trabalho, o Brasil é uma República Federativa e possui um sistema de hierarquia de poderes, na forma vertical por meio do federalismo e na forma horizontal através da separação de poderes, evitando as tensões do Estado democrático e com o objetivo comum que é evitar o exercício abusivo do poder (CABRAL, 2008, p. 123). Nesse sentido, é necessário aprofundar na análise da proximidade dos servidores que trabalham no órgão municipal com grupos de influência, com a elite local, afim de identificar a influência da governança no potencial ou déficit democrático do Licenciamento Ambiental, é isso que se propôs a quinta parte das entrevistas.

3.3.5 Potencial e déficit democrático do licenciamento ambiental

Na quinta parte das entrevistas, as perguntas foram realizadas a fim de investigar como os mecanismos de governança do órgão licenciador e do conselho de meio de ambiente podem contribuir para o aprimoramento da gestão ambiental, na relação com as partes interessadas e na criação do valor de sustentabilidade para o território local.

Para analisar o potencial e o déficit democrático do licenciamento ambiental, pela perspectiva daqueles que trabalham com o instrumento, foram realizadas perguntas sobre a participação de todos os grupos interesse no processo, a identificação dos grupos afetados pela atividade/empreendimento, a incorporação dos peticonamentos de todos os grupos de interesse, a construção de um consenso ao longo do processo, capacidade maior de participação e influência de grupos específicos, assimetrias de participação no processo, a composição do conselho municipal de meio ambiente e como se dá a transparência das decisões.

Na formulação das perguntas dessa quinta parte utilizamos uma adaptação da pesquisa de Baruzzi (2015) sobre a legitimidade do Licenciamento Ambiental e para as análises, além do enredo do conceito de sustentabilidade utilizamos a Teoria dos Stakeholders, Gestão Corporativa, Mercado de Capital. Para Freeman (CHAROTTA, 2019, p.1), “a “Teoria dos

"Stakeholders" surgiu como um novo direcionamento para avaliar o desempenho das empresas e sua gestão", considerando todas as modalidades de empresas, à exemplo das públicas, que é o caso de nosso objeto de análise, propondo formular estratégias para alocação de valor. No contexto desta etapa da pesquisa, o valor é da sustentabilidade é a democracia em um instrumento de política pública.

Para se construir um o potencial democrático em uma situação é importante identificar os indivíduos envolvidos na questão e desenvolver um ambiente em que seja possível construir valor de forma concomitante com interesses distintos que possa haver no grupo, a construção de um consenso. No ambiente privado, esse valor é representado pelo que as empresas chamam de missão e visão, é o que a empresa se propõe a fazer, a finalidade daquilo, a expectativa de resultado, baseados em um valor importante e pré-estabelecido pela empresa. No caso do órgão público ambiental competente ao licenciamento ambiental e do conselho de meio ambiente, esse valor, ou seja, aquilo que deve mover as atividades, responsabilidades, discussões e deliberações, são pautadas na própria legislação, como viemos discutindo ao longo desse trabalho, através, primeiro da Constituição Federal de 1988, somando-se as outras que direcionam o tema entre meio ambiente, sociedade e economia, como as políticas públicas de meio ambiente, o estatuto das cidades, as leis que dispõe sobre as competências e que regulamentam e normatizam o tema, impondo a cada instância a sua responsabilidade, função e objetivo.

As empresas públicas têm como obrigação e responsabilidade analisar e deliberar sobre suas competências beneficiando a coletividade, visando o bem comum e garantindo os direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988. Assim, a importância e visibilidade de uma empresa pública é grande e deve ser gerida com transparência afim de que a sociedade, em sua totalidade, tenha todas as condições de acompanhar aquilo que seus representantes estão deliberando. Fazem parte de um grupo de interesse todos aqueles que possuem algum tipo de interesse nos processos, planejamento e resultados da questão analisada, que podem afetar ou serem afetados pelas decisões deliberadas, de modo positivo ou negativo. Para Donaldson & Preston (1995), "os interesses de todas as partes interessadas são de valor intrínseco, ou seja, cada grupo de partes interessadas merece consideração para seu próprio bem, e não apenas por causa de sua capacidade de promover os interesses de algum outro grupo" (DONALDSON & PRESTON, 1995 *apud* CHAROTTA, 2019, p.3)

Assim como não foi abordado previamente com os entrevistados o que seria o

conceito de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável, não foi também conversado sobre o que seriam esses grupos de interesses de forma a manter as perspectivas de cada um sobre os conceitos, sobre o instrumento e sobre a democracia, pois é exatamente essa singularidade, essas idiossincrasias que constroem, na prática, a realidade de um instrumento de política pública e a dinâmica de uma sociedade. No entanto, segundo Almeida, Malvestio e Bernadi, (2019, p. 101):

A participação pública durante o processo de LA apoiado em AIA é prevista, tanto no sistema antigo quanto no atual, em dois formatos: por meio de audiência pública a ser realizada durante a análise e tramitação do EIA e previamente à elaboração do Parecer Único e deliberação sobre o requerimento da LA (COPAM, 1994; Almeida & Montaño, 2015; COPAM, 2018); e por meio da participação da sociedade civil na composição do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), que tem papel na tomada de decisão (Minas Gerais, 2016c).

Para tal, iniciou-se as perguntas para o Grupo E, equipe SEMAM, questionando se o processo de Licenciamento Ambiental Municipal de Uberaba permite a participação de todos os grupos de interesse, compreendendo a sociedade civil como as instituições de ensino e pesquisa, as organizações sem fins lucrativos em prol do meio ambiente em suas diversas formações, incluindo as que representa o interesse dos cidadãos que habitam no município, o setor produtivo, aqueles que movimentam a economia, que investem e geram renda, bem como o poder público (legislativo, executivo e judiciário).

A visão unânime da equipe da SEMAM, Grupo E, é que o formato que no processo ocorre no município é permitido a participação de todos os grupos de interesse. Na perspectiva deles, a participação ocorre por meio da representatividade que existe nos conselhos, conselhos de Meio Ambiente e Gestor da APA do Rio Uberabinha, bem como por meio da publicidade que é dado com relação ao resultado das análises e deliberações dos processos que tramitam no município. O município de Uberaba publica jornal eletrônico do município a entrada de cada pedido, seguido da saída e sua respectiva decisão. Para este Grupo E, cabe ao interesse das partes acompanhar esses processos, realizar denúncias, participar das audiências públicas (quando tem). Trechos de fala dos respondentes que ilustram essa perspectiva são demonstrados no Quadro 10.

Quadro 10: Respostas ao formulário

E1 – todos os processos são publicados no diário oficial do município;
E2 – o fato do processo ser público permite que qualquer pessoa possa opinar, mas a deliberação é da SEMAM ou em conjunto com o COMAM;
E3 – os processos estão disponíveis para quem quiser ter acesso às informações;
E4 – talvez o que falte para integrar mais a sociedade no processo é a informação de que ela pode participar desse processo;
E5 – as reuniões do COMAM são públicas e quem tem interesse tem acesso e os processos que não vão pro COMAM a pessoa pode solicitar acesso ao processo, permitindo que os grupos participem, o que falta é interesse social;
E6 – sim, desde que todos os grupos estejam interessados;

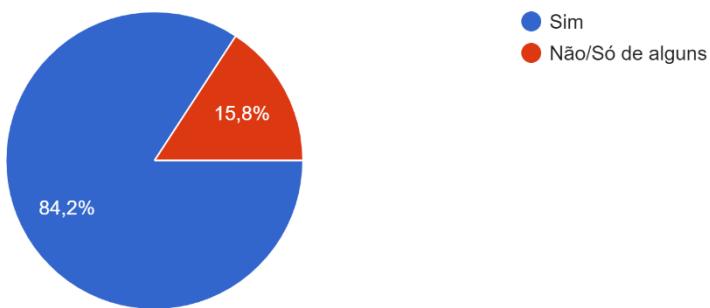
Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Cabe ressaltar, primeiro, que a consulta aos conselhos e a realização das audiências públicas são restritas a depender da tipologia e modalidade a que a atividade e o empreendimento estão inseridos, sendo o COMAM um órgão consultivo e deliberativo em suas competências e o Conselho Gestor de Unidades de Conservação (APA do Rio Uberabinha) um conselho apenas consultivo. Outras modalidades de análise são deliberadas apenas pela SEMAM ou de forma automática/imediata (casos que são auto declaratórios). Segundo, cabe um questionamento crítico sobre o que significa esse acesso às informações, é algo meramente informativo ou permite um consenso daqueles que, de alguma forma, vão até a reunião dos conselhos ou solicitam informação do processo? Também, os grupos identificados como afetados negativamente são informados ou espera-se que eles se manifestem livre e espontaneamente?

Para o Grupo G, representantes do COMAM e do setor produtivo, como consultores e empresas que requerem as Licenças Ambientais junto à SEMAM, foi feita a mesma pergunta, se o Licenciamento Ambiental Municipal permite a participação de todos os grupos de interesse. A maioria, 84,2% afirmou que sim, enquanto que apenas 15,8% respondeu “não/só de alguns, conforme ilustra a Figura 31.

Figura 31: Grupo G - participação de todos os grupos no processo de LA Municipal em Uberaba/MG

10 - Na sua opinião, o licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG permite PARTICIPAÇÃO de todos os grupos interessados: sociedade civil, setor produtivo e poder público?
19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Em seguida, para os que responderam “não/só de alguns”, foram questionados por que apenas só alguns grupos possuem esse acesso. Argumentos com relação ao peso das participações foram unanimes e foi citado que, há uma assimetria dentro do próprio sistema com relação ao interesse de participação ativa no processo (G9), isso se dá porque apesar de seguirem as diretrizes do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais (COPAM), a composição fixa não permite uma dinâmica e rotatividade nas representações, e não prevê mecanismos para inserir novas entidades de tempos em tempos na composição (G3), bem como uma ausência de visão mais holística e global para as responsabilidades do instrumentos, pensando mais a influência do poder econômico (G8).

Nesse sentido, foi feito esses questionamentos a equipe da SEMAM, grupo E. Quando questionados se todos os grupos afetados pela atividade/empreendimento são identificados, quase 67% do Grupo E responderam “não/só alguns” e explicaram que a emissão da Licença Ambiental passa por processos diferentes a depender da tipologia e modalidade a qual é inserida, pois a identificação de grupos afetados é feita nos estudos apresentados pelo requerente, quem determina esse enquadramento são as Deliberações Normativas do estado. Consequentemente, há processos com expedição automática da Licença Ambiental por meios declaratório e outros de análises mais simples em que não há avaliação de entorno da área diretamente afetada.

Assim, mais uma vez, tanto os estudos apresentados pelos requerentes para receber a Licença Ambiental quanto o poder e a responsabilidade de fiscalizar e monitorar todas as

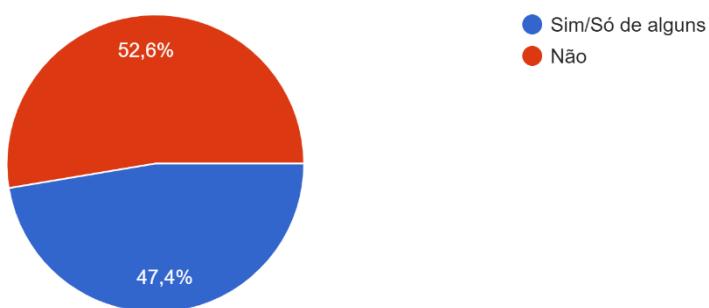
licenças emitidas, independente da modalidade, pelo poder público ganham protagonismo na eficácia do instrumento e na garantia dos direitos constitucionais.

O Grupo G, quando questionado se há grupos de interesse com maior capacidade de influência e participação no processo, a maioria, 52,6% afirmou que “não”, enquanto que outros 47,4% dos respondentes afirmaram que “sim/só de alguns”, conforme ilustra a Figura 32.

Figura 32: Grupo G – influência dos grupos de interesses no LA municipal em Uberaba/MG

11 - Há grupos de interesse privilegiados com maior capacidade de influência e participação no licenciamento ambiental municipal?

19 respostas



Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

Para este grupo que afirmou haver essa assimetria no processo foi questionado o porquê. Argumentos com relação ao peso nas deliberações foram unâimes em dois sentidos, primeiro de que o poder público quem delibera a emissão de todas as licenças e, somente em alguns casos vai para consulta e deliberação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, segundo que a representatividade do Conselho não possui abertura para participação ativa de todas as entidades. No primeiro caso, foi citado que o poder público municipal está mais sujeito a influências políticas (G19), para atender a grupos específicos (G11), bem como a influências do capital, através dos empreendedores, consultores e agricultores (G12). No segundo caso, a composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), foi citado que o poder público possui a maior parte das cadeiras e os próprios líderes de governo (G5), cargos de confiança do prefeito, que indica quem vai os representar na sua respectiva cadeira (G3), sensível ao apelo político, econômico, ou seja, ao corporativismo ligado a interesses de grupos específicos (G9). Essa relação desigual de participação influência para que

deliberações sejam tomadas com pesos e rigores diferentes (G14) faz com que o processo tenha essa assimetria provocado pelos grupos de poder político e econômico que possuem maior capacidade de atuação, organização e participação no processo.

Em sequência, foi questionado se as análises e deliberações da SEMAM incorporam as reivindicações dos grupos interessados e se os peticionamentos feitos à SEMAM são respondidos. Foram 83,3%, 5 dos 6, entrevistados da SEMAM escolheram a opção “sim”, e nas explicações sobre como isso acontece foi citado, há mais pedidos de informação os quais são respondidos e as reivindicações são ouvidas e anexadas ao processo, no entanto, não necessariamente são atendidas. Para o respondente que escolheu a opção, “não/só de alguns”, a justificativa de sua resposta foi a mesma dos que responderam “sim”, as reivindicações são ouvidas, mas não necessariamente são incorporadas na decisão. Trechos de fala dos respondentes que ilustram essa perspectiva são demonstrados no Quadro 11.

Quadro 11: Respostas ao formulário

E3 – são ouvidas, mas incorporadas no processo apenas se julgadas pertinentes;
E6 – há uma dificuldade até mesmo legal para incorporar algumas reivindicações, o princípio da legalidade, se não tem alguma lei que proíba, o Licenciamento Ambiental não pode impedir, por mais que tenha um grupo reivindicando, são casos que geralmente aparecem como demandas do Ministério Público para analisar a situação;

Fonte: BARBOSA, M.O. 2020.

A construção de um consenso, ou seja, a construção de uma concordância uniforme e de um senso comum que respeite as responsabilidades e obrigações de um instrumento de política pública também foi objeto de questionamento nesta quinta da pesquisa. E, quando perguntado sobre isso à equipe da SEMAM, se o Licenciamento Ambiental no município permite a construção de um consenso, dos 6 respondentes, 4 afirmaram que “sim”, 1 afirmou que “não” e outro 1 disse “não sei”. Entre as explicações sobre como isso acontece, para os que responderam que sim, foi citado que o processo de Licenciamento Ambiental segue uma estrutura fechada, se há alguma dúvida o analista técnico conversa com o requerente e, para os casos que vão pra consulta do COMAM, o consenso é construído entre o parecer da SEMAM e a votação do COMAM, que é deliberada por maioria simples (metade mais um voto).

Foi também perguntado ao Grupo E se há grupos de interesse com maior capacidade de influência e participação no licenciamento ambiental municipal em Uberaba. Em conflito

com o resultado de duas perguntas anteriores em que foi questionado, primeiro, se há participação de todos os grupos de interesse, e 100% afirmou que sim e, posteriormente, quando foi questionado se há construção de consenso e o resultado foi que quase 67% afirmaram que sim, agora houveram 50% dos entrevistados da SEMAM que afirmaram que há grupos que possuem maior capacidade de influência e participação, por meio do poder aquisitivo financeiro e político, bem como por meio do próprio grupo tomador de decisão, o governo. Neste ponto, identificamos um dilema que deve ser analisado em outro estudo em que se comprehende de forma mais profunda sobre a governança interna e o direcionamento que o governo, que tem por obrigação representar o interesse coletivo, oferece em prol da melhoria da qualidade ambiental, e a criação de estratégias que blindem as deliberações de receber de forma assimétrica influencia e participação dos grupos envolvidos. Podemos compreender que a participação das partes interessadas e afetadas no processo não apenas como uma simples presença, mas como uma oportunidade ativa de voz e decisão que manifesta o interesse de todos os grupos afetados pela instalação e as incorpora em decisões de atos do poder público os quais devem governar em prol de um coletivo e de um bem comum, ou seja, de um consenso em que a coletivo é priorizado em detrimento de grupos com interesses particulares e específicos.

Assim, foi questionado em seguida à equipe da SEMAM, como poderia, então, corrigir essa assimetria de participação no processo de Licenciamento Ambiental Municipal e, em acordo com o resultado da questão anterior, 50% responderam que não acham que exista desigualdade de participação no processo, entre as justificavas foi citado que não há desigualdade de participação, mas de cada grupo se organizar para aumentar a sua capacidade de envolvimento no processo. Em citação literal, o entrevistado 1 mencionou que “os grupos mais organizados têm uma capacidade de participação acentuada e isso não é um problema do Licenciamento Ambiental Municipal, mas de cada grupo de interesse em se organizar”.

Enquanto que os outros 50%, apesar de não afirmarem que não exista a desigualdade, colocaram, no geral, suas respostas sob a mesma perspectiva dos que acreditam não haver assimetria de participação no processo, ou seja, que existe a oportunidade de todos participarem, mas não necessariamente existe engajamento de todos os grupos afetados e, por isso, o envolvimento dos diferentes grupos fica desigual. No entanto, foi citado também que o poder de decisão é do líder da pasta do órgão licenciador competente, apesar dos pareceres técnicos serem dos analistas da pasta, ou seja, existe uma capacidade maior de participação,

envolvimento e influência do poder público executivo.

Nesse contexto, com relação a essa capacidade maior ou menor de participação, engajamento e/ou poder de decisão para emissão da Licença Ambiental, foi questionado, na visão da própria equipe, como parte integrante do órgão licenciador competente, responsável pela emissão das licenças, seja por deliberação própria ou em conjunto com o COMAM, se a composição e dinâmica do COMAM é democrática. O resultado foi que, dos 6 respondentes, 4 afirmaram que “sim”, 1 afirmou que “não” e outro 1 disse “não sei”. Entre as explicações sobre como isso acontece para os que responderam que sim, houve uma explicação unânime de que o COMAM é formado por todos os seguimentos da sociedade (cidadão, instituição de ensino e setor produtivo) e poder público (executivo, legislativo e judiciário). No entanto, para a resposta “não”, foi explicado que apesar de haver representação de todos os seguimentos da sociedade e do poder público, a representatividade é desproporcional e, assim, o setor produtivo e o poder público executivo têm maior capacidade de influência dentro do sistema. Para a resposta “não sei”, disse desconhecer com certeza qual a composição do conselho e, com relação a dinâmica, que há falta de interesse dos conselheiros em se interagirem com a documentação enviada pela secretaria para análise e deliberação do conselho.

Para encerrar a análise do potencial e déficit democrático do licenciamento ambiental em Uberaba, foi perguntado à equipe da SEMAM, Grupo E, se há audiência pública e procedimentos de transparência dos trâmites e resultados dos processos. A equipe foi unânime ao afirmar que sim, explicando que fazem além do que a legislação impõe, que já houve audiência pública em uma situação em que não havia obrigação legal, a convocação com o material de pauta das reuniões do COMAM é disponibilizado no sítio eletrônico da secretaria com a mesma antecedência de que é enviado para os conselheiros a fim de garantir que haja oportunidade de uma maior participação popular, mesmo que esta não possa votar, mas com direito a voz, bem como a entrada e saída dos processos é divulgada no jornal eletrônico do município com o resultado sobre o que foi deliberado.

Em síntese a perspectiva do Grupo E, em que, para a maioria deles, não existe uma assimetria na participação, e sim uma falta de interesse da sociedade civil em participar de forma mais ativa e contributiva no espaço destinado a eles e, consequentemente, eles identificam uma dificuldade de alguns grupos em se organizarem de forma mais participativa e, por isso, alguns grupos têm uma capacidade maior de participação do que outros.

No entanto, esta é uma maneira muito simplista de criticar a problemática da assimetria de participação no processo, ainda mais se falando sobre um instrumento de política pública que tem como obrigação e responsabilidade o bem comum, conforme todo o arcabouço legal que foi discutido nesse trabalho. É importante ressaltar que não se deve “dar voz e espaço” a esses grupos, essa popular frase reflete em um pensamento ainda colonialista em que aos mais vulneráveis é necessário dar algo, enquanto que a legislação atual já dá esse direito de igualdade a todos os grupos. Para Harari (2019, p.24), “ter uma só narrativa é a situação mais cômoda de todas. Tudo está perfeitamente claro. Ser deixado de repente sem nenhuma narrativa é aterrador. Nada mais faz sentido”.

Nesse sentido, é necessário se fazer ouvir, incluir esta voz. Este contexto se mostrou deficiente também no processo de licenciamento ambiental em que, esse “se fazer ouvir” é atendido a critério de um dos grupos de poder, que é a própria instituição pública. É importante que haja, no mínimo, inclusão oficial de todas as reivindicações no processo, mesmo que posteriormente haja uma análise de algum tipo de inviabilidade da solicitação pelo órgão competente a analisar e deliberar a Licença Ambiental, sozinho ou em conjunto com o COMAM.

No mais, a problemática da assimetria de participação no processo reforça a importância da educação em uma nação, a importância do investimento pra que todos tenham acesso ao conhecimento, empoderar os cidadãos através dessa bagagem intelectual é ampliar suas oportunidades de exercerem sua cidadania, é proporcionar os instrumentos necessários para que haja uma melhor organização social dos diferentes grupos, é aperfeiçoar suas capacidades de tomar decisões, de assumir seus espaços e usufruir de seus direitos, habilidades preciosas para se liderar, bem como investir para que essa educação seja pautada nos conceitos da sustentabilidade, para que se construa nas sociedades essa maneira mais harmônica de viver e prosperar entre humanoXhumano e humanoXnatureza.

Assim, em síntese a quinta parte das entrevistas, é possível perceber quão complexo é o tema de governança dentro de um instrumento de política pública. Esta pesquisa encontrou fortes evidências de assimetria de participação no processo de licenciamento ambiental, com existência de grupos de interesse com mais influência e participação que outros. Tal cenário é negada por esses grupos mais organizados e que possuem domínio do processo. A pressão do poder econômico para simplificar cada dia mais o processo de licenciamento ambiental, para reduzir as exigências de apresentar os estudos ambientais, somada a baixa capacidade de

fiscalização e monitoramentos dos órgãos públicos, tenta colocar o licenciamento ambiental como um instrumento de gestão ambiental mais voltado para burocracia, cumprimento de condicionantes, apresentação de documentação, do que de fato um instrumento de gestão para controle e melhoria da qualidade ambiental dos territórios brasileiros. Veja que não estamos falando sobre simplificação de processos moroso, mas simplificação de apresentação de documentação, de obrigações de condicionantes de retornar, em medidas mitigatórias e/ou compensatórias, para a sociedade e para o meio ambiente, aquilo que é usufruído pelo poder econômico.

3.3.6 Desafios, problemas e pontos fortes da municipalização do LA em Uberaba/MG

Nesta etapa da análise das entrevistas realizada com os dois grupos, vamos fazer um paralelo entre os desafios enfrentados pela equipe da SEMAM para exercerem suas atribuições com a perspectiva do Grupo G sobre quais são os problemas e os pontos fortes que eles identificam no Licenciamento Ambiental Municipal. A partir disso, analisaremos também quais as recomendações que o Grupo G tem para as outras prefeituras que desejam assumir a responsabilidade do Licenciamento Ambiental junto ao estado de Minas Gerais.

3.3.6.1 Desafios enfrentados pelo Grupo E no licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG

Ao analisar as respostas do Grupo E sobre os desafios enfrentados para exercerem suas atribuições a partir de suas competências no Licenciamento Ambiental, apenas 33% alegaram não terem desafios, ou outros 67% citaram desafios diversos: i) do ponto de vista administrativo, foi citado desafio para adequar os procedimentos do município conforme as mudanças que ocorrem no estado; ii) do ponto de vista processual, foi citado sobre lidar com atos autorizativos que é de competência de outros órgãos/setores, mas que influenciam diretamente no processo de licenciamento ambiental, a exemplo das regularizações de recursos hídricos, que são as outorgas d'água (com relação a isso, a lei exige que a licença não seja emitida enquanto a atividade/empreendimento esteja regular com todas as autorizações; no entanto, o estado de Minas Gerais tem atrasado a emissão de outorgas e, muitas vezes por causa disso, as emissão das licenças ambientais municipais ficam interrompidas e, assim,

somam-se a isso também, o rótulo de moroso e burocrático do processo de LA é reforçado); iii) do ponto de vista da governança política, foi citado situações em que há pressão para dar celeridade a processos de interesses particulares, o que é um ponto negativo, pois demonstra a capacidade de pequenos grupos de influenciar um instrumento de gestão ambiental pública que deve ser gerido em prol de um coletivo e em prol da preservação e conservação do meio ambiente. Também aqui foram citados processos que são analisados como prioridade do governo, o que, neste caso, se são obras ou atividades públicas, ou seja, de fim coletivo, é um fator positivo, pois permite que o município dê prioridade a atividades que geram emprego, emprego e renda é fonte também de dignidade cidadã, e que também vão melhorar a qualidade ambiental do território, entre outros que beneficiam toda ou grande parte da sociedade.

Em seguida, foi perguntado a todos se eles sofriam algum tipo de pressão e, em caso afirmativo, se esses momentos já haviam modificado algum documento ou decisão que eles tenham elaborado. Dos 6 entrevistados, 5 afirmaram que sim, que ocorre esse tipo de pressão como descrito anteriormente, mas 100% deles afirmaram que nunca modificaram uma decisão ou postura em virtude desse tipo de situação.

A questão de dar celeridade para processos do poder público é previsto na Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que estabelece normas básicas sobre processo administrativo no âmbito da administração pública, que prevê, entre outros a atuação da administração pública direcionada para atender primeiramente o interesse público, ou seja, contrário a promoção pessoal de agentes ou autoridades, mas a favor do interesse coletivo.

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Fonte: Lei Federal nº 9.784/1999

Por um lado, viabiliza o desenvolvimento econômico que pode vir a favorecer o coletivo, gerar oportunidades de trabalho, distribuir renda, no sentido de que as estratégias de

políticas públicas podem ter autonomia para deliberar prioridades desde que atendam a interesses coletivos, que beneficia a maioria da sociedade, que seja sadio para todos, que ofereça melhoria à qualidade ambiental e à qualidade de vida da população no geral. Contudo, por outro lado, deve-se observar para que esta ferramenta legal não venha a beneficiar grupos específicos, atender a interesses pessoais/particulares.

Diante desse cenário, é importante reconhecer as deficiências/feridas que os instrumentos públicos têm sem hipocrisias para que se possa de fato olhar para a estrutura, estudar essas deficiências e, assim, pensar em soluções e criar estratégias de melhoria, alterando padrões sociais de governança política antigos que as sociedades vão herdando. “Se não criticarmos o modelo, conforme sugere Harari (2019, p.18), “não seremos capazes de corrigir suas falhas ou ir além deles”. É reconhecendo esses pontos problemas que se pode defini-los como uma oportunidade de melhoria, medi-los dentro da situação do presente momento, analisá-los, melhorá-los e seguir com o controle e monitoramento das mudanças até que se mude o paradigma em que o problema está inserido.

No atual momento de nossas sociedades, “um mundo global exerce uma pressão sem precedentes sobre a conduta e a moralidade das pessoas” (HARARI, 2019, p. 14). A respeito disso, podemos citar a obra *A Tragédia dos Comuns* de Garret Hardin (1968, p. 7) em que ele questiona, “quem deve vigiar os próprios vigilantes?”. O autor faz referência entre a ética e uma moralidade sensível de nosso sistema social e, nessa mesma obra (HARDIN, 1968, p. 7), ele cita o autor John Adams, “administradores públicos na tentativa de avaliar a moralidade dos atos no sistema total, são singularmente sujeitos à corrupção, produzindo um governo de homens, não leis”. Hardin (1968), também indaga sobre como podemos legislar acerca da temperança, no lugar da proibição, como governar um mundo complexo regido por leis de uma sociedade que segue um padrão de ética antiga e afirma que:

... o grande desafio que enfrentamos agora é inventar os *feedbacks* corretivos que são necessários para manter o vigilante honesto. Temos de encontrar formas de legitimar a autoridade necessária de ambos os guardiões e os retornos corretivos. (HARDIN, 1968, p. 7)

Nesta mesma obra, o autor também escreve sobre os efeitos patogênicos da consciência, como mensurar se um ato individual pode provocar um dado coletivo e para isso ele cita o filósofo alemão Nietzsche, “a má consciência é uma espécie de doença” (HARDIN, 1968, p. 9), e o crítico social americano Paul Goodman:

... não é bom já vem do sentimento de culpa, nem a inteligência, a política, a compaixão, nem o culpado não prestam atenção ao objeto, mas apenas a si próprios, e nem mesmo aos seus próprios interesses, o que pode fazer sentido, mas para as

suas ansiedades. (HARDIN, 1968, p. 9).

Em sequências às entrevistas com o Grupo E, foi questionado se eles têm desafios com relação às questões mais técnicas. Em que 75% dos que responderam sim, que enfrentam desafios, citaram a busca por conhecimento com relação às normas e regulamentos do LA das diversas atividades que são licenciadas e seus possíveis enquadramentos, conforme foi explicado e exemplificado no capítulo 3 desta pesquisa. Tal situação se confronta exatamente com a questão anteriormente analisada sobre os treinamentos e capacitações e, na verdade, reforça a necessidade e obrigatoriedade de que sejam oferecidos treinamentos e capacitações de tal forma a instrumentalizar, de dar os subsídios necessários para facilitar e cooperar para que os servidores desempenhem suas funções técnicas, administrativas e jurídicas dos trâmites que envolvem a emissão das Licenças Ambientais.

São centenas de atividades que são analisadas e deliberadas, listadas nas DN COPAM 219/2018 que regulam e normatizam as leis e decretos sobre o Licenciamento Ambiental, trazem um caráter muito técnico pra este instrumento de gestão ambiental, por um lado, um caráter técnico ambiental, das avaliações de impacto (AIA), por outro técnico jurídico, em que os homens foram convencionando leis que foram alterando com o passar do tempo os regramentos de sua relação com o meio ambiente, como mostrado no capítulo 1 deste trabalho. A exemplo dos casos em que, ambientalmente, o técnico identifica que o espaço cumpre uma função ambiental, ainda que já prejudicada e diminuída ao longo dos anos pelas intervenções humanas ao redor. No entanto, há uma lei em que se regulamenta o uso dessas áreas através do conceito do conceito de “uso antrópico consolidado”, de direitos adquiridos anterior a criação de um regramento e, então, ainda assim o caso pode receber liberação, não pelo parecer ambiental, mas pelo jurídico. Nesse sentido, fica evidente a necessidade de não se confundir as análises técnicas ambientais com as jurídicas, assuntos muito específicos necessitam de capacitações específicas.

E, em sequência a este raciocínio, soma-se a outro desafio citado durante as entrevistas de que não há uma lei que regulamente quais são os profissionais habilitados para conduzir o pedido de Licenciamento Ambiental. Foi exemplificado que há muitas vezes contadores preenchendo os formulários de caracterização dos empreendimentos e respondendo questões técnicas. Tal situação, em alguns casos, provocam constrangimento na relação entre o analista público e o empreendedor pois, segundo o entrevistado E4:

...o empreendedor contrata um profissional/consultor/contador para direcionar o pedido de LA e pensa que está tudo bem, mas nós analistas identificamos as vezes

informações antigas, não atualizadas, incorretas, algumas vezes é possível até identificar que o consultor não foi a campo, e devolvemos o processo com pedido de correção, informação complementar ou até mesmo cancelamento, a depender do caso, e assim se faz o rótulo negativo que o poder público onera o empreendedor e é moroso e burocrático pra emitir a licença.

Diante desta situação, retornamos ao debate sobre as Licenças Ambientais que são emitidas sem nenhum tipo de análise ou com uma análise simplistas, se posterior a emissão automática os órgãos licenciadores estão fiscalizando afim de verificar as informações prestadas pelos requerentes as licenças.

3.3.6.2 Principais problemas do licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG pela perspectiva do Grupo G

Para fins de análise do cenário anterior, em paralelo a estes desafios citados pela equipe do órgão licenciador municipal, foi questionado ao Grupo G, na perspectiva deles, atores também envolvidos no processo de Licenciamento Ambiental, quais os problemas que eles observam, ou seja, pra eles, quais são os desafios enfrentados na esfera municipal para o licenciamento ambiental. Dos 19 respondentes, 3 deles (G13, G16 e G17), ou seja, 15,8%, expressaram que não veem problemas no licenciamento ambiental executado pelo município. Os outros 84,2% citaram desafios/problemáticas que podemos separar em 3 grupos de contexto, um relacionado com a estrutura do órgão licenciador municipal, outro com relação a dinâmica da equipe da SEMAM e das análises e deliberações para emissão da Licença Ambiental, e um terceiro com relação a questão de regramentos. Que seguem: i) As questões relativas à estrutura do órgão licenciador municipal foram citadas por 9 dos 19 respondentes, ou seja, por 47,4%. Desses, as deficiências da equipe foi a mais questionado, 6 dos 9, ou seja, por 66,67% (G11, G5, G15, G13, G19 e G9), foi sobre os recursos humanos que a equipe municipal tem, sugerindo que equipe deve ser encorpada em número e em formação técnica, sendo que 22,22% (G15 e G9) desses questionaram inclusive a capacidade técnica da equipe, e assim, a ausência de capacitação efetiva tanto para a equipe da SEMAM quanto para os Conselheiros foi pontuada como problemática por 11,11% (G3), também a infraestrutura da SEMAM e o acesso a recurso dos funcionários foi objeto geral de questionamento por 11,11% (G11). ii) As questões relativas à dinâmica foram as mais citadas, foram 10 dos 19 respondentes, ou seja, 52,63%, que citaram como desafios a rotatividade nas posições de liderança e chefia (G17), especialmente pelos cargos comissionados (G7), a deficiência no

modelo de fiscalização e monitoramento (G3 e G16), mesmo que melhor do que a do estado (G19), assimetria de participação no processo relacionado tanto com relação aos conflitos de relacionamento entre órgão público e consultores, alegando que há consultores com maior capacidade de acesso a equipe (G4), quanto com relação a representação do COMAM (G3), bem como há grupos com maior capacidade de influência (G14) e a consequente imparcialidade provocada por essas relações assimétricas (G8), finalizando as críticas com relação os desafios na dinâmica do licenciamento ambiental realizado pelo município de Uberaba foi citado que ele é tão burocrático quanto o estado de Minas Gerais, que há exigência de muitas documentações (G12). iii) Nas questões relativas ao regramento, foi citado como um problema por 2 dos 19 respondentes, 10,5%, que o município de Uberaba faz mais exigência de documentação do que o estado de Minas Gerais (G6 e G18).

Esses resultados demostram que há uma perspectiva diferente entre os Grupos E e G com relação a dinâmica e os desafios do instrumento público. Enquanto o Grupo E considera, em sua maioria, que os recursos humanos e de equipamentos são suficientes para a atual demanda do município, 47,4% do Grupo G identificam que há insuficiência de recursos humanos, multiplicidade técnica, capacitação e acesso a recursos de trabalho para que o LA municipal possa ser realizado, bem como 52,63% do Grupo G identificam problemas nas questões de gestão relacionados à liderança, ao modelo de fiscalização e monitoramento, assimetria de participação no processo, conflitos entre órgão público e consultores e/ou burocracia no trâmites processuais que envolvem as análises e deliberações das Licenças Ambientais.

3.3.6.3 Pontos fortes do licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG pela perspectiva do Grupo G

Em seguida, foi questionado ao Grupo G, na perspectiva deles, atores também do processo de Licenciamento Ambiental, quais os aspectos mais positivos que eles observam, ou seja, pra eles, quais são os pontos forte do instrumento ser realizados pelo município de Uberaba. i) O aspecto mais citado foi com relação à capacidade do município de análise, resolução de problemas e deliberação das Licenças Ambientais de forma mais ágil, célere e rápida foram as expressões citadas por 11 dos 19 respondentes, ou seja, por 57,9% (G1, G2, G3, G6, G10, G12, G13, G15, G17, G18 e G19). ii) Foi citado também que a municipalização

traz autonomia ao município (G17) de forma com que este tenha mais liberdade de gestão de seu território (G6), um melhor planejamento (G7) e, assim, tenha uma melhor governança (G3), inclusive para investir em recursos que (G8), entre outras, desburocratizam o processo (G15), como foi o caso da criação do sistema online de licenciamento ambiental pelo município de Uberaba (G19) opiniões relatadas por 7 dos 19 respondentes, 36,8%. iii) O conhecimento das peculiaridades do território local (G3), contemplando as problemáticas, a geografia, o meio ambiente, ou seja, o melhor entendimento da realidade do município (G11), foram também pontuadas como pontos fortes da municipalização, pois que essa expertise sobre o local permite melhorias da qualidade ambiental do território local (G16), melhor capacidade de análise e sugestão de melhorias dos processos (G17), bem como um melhor acompanhamento das condicionantes impostas na emissão das Licenças Ambientais (G19 e G14) opinião expressada por 6 dos 19 respondentes, 31,6%. iv) A atuação do COMAM foi citada por 2 dos 19 respondentes (G8 e G19), 10,5%, como característica positiva para o licenciamento ambiental municipal, bem como a transparência dos procedimentos e deliberações do órgão licenciador local foi citada por 5 dos 19 respondentes (G1, G6, G9, G15 e G18), 26,3%, como um dos aspectos mais positivos da municipalização em Uberaba. v) Diferentemente do que citado na questão anterior, em que o maior acesso dos empreendedores e consultores na equipe do órgão público licenciador foi pontuado como problemática, essa relação mais próxima foi vista nesta questão como ponto forte do licenciamento municipal por 31,6%, 6 dos 19 respondentes (G10, G18 e G19), os quais descrevem que essa relação facilita a tirar dúvidas (G4), auxilia no cumprimento das condicionantes (G14) e, de certa forma, contribui para a democratização do processo a partir do momento que aumenta o diálogo e permite-se discutir o processo de regularização ambiental (G2). vi) Outra questão apontada como negativo na questão anterior e nesta foi apontada como ponto forte por 10,5%, 2 dos 19 respondentes, foi com relação a capacidade técnica do órgão licenciador, que a equipe e os gestores são hábeis (G5) e possui expertise (G3) que favorecem a qualidade do licenciamento local.

Este cenário reforça o observado nas outras etapas das entrevistas de que há, em algumas temáticas, uma acentuada diferença de perspectiva de atores envolvidos no mesmo licenciamento ambiental municipal.

3.3.6.4 Recomendações para outras prefeituras quanto à municipalização do licenciamento ambiental

Nesta última pergunta feita apenas ao Grupo G, integrantes do conselho municipal de meio ambiente e representantes do setor produtivo, foi questionado, diante da experiência e vivência deles no licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG, quais as recomendações eles teriam para outras prefeituras quanto a admissão do LA. Todas as respostas foram direcionadas para a verificação/investimento em capacidade institucional e/ou com relação a governança. Neste grupo, 52,6%, 10 dos 19 respondentes (G11, G10, G5, G3, G16, G14, G15, G4, G9 e G12), citaram claramente a necessidade de ter uma equipe técnica qualificada e capacitada. Com relação à governança, 21% dos respondentes (G11, G15, G16 e G8) evidenciaram a necessidade da imparcialidade e para tal, a sugestão de que haja um distanciamento da equipe de analistas com relação às questões políticas de interesses de grupos específicos. Outro ponto evidenciado por 21% (G3, G6, G16 e G8) dos respondentes foi com relação a necessidade de transparência de todos os atos do órgão licenciador, especialmente com relação a publicização destes. Outros 10,5% (G2 e G13) sugeriram que sejam realizadas visitas em municípios que já assumiram o LA, a fim de identificar possíveis desafios, bem como caminhos de melhoria, utilizando os bons resultados como modelo de referência.

Em síntese a esta sexta etapa sobre os desafios, problemas e pontos fortes do licenciamento ambiental em Uberaba, pela perspectiva daqueles que trabalham no órgão licenciador, Grupo E, foram citados desafios práticos vivenciados por eles de cunho administrativo, processual e de governança política, com destaque para pressão que grupos influentes tentam fazer sobre o sistema do LA. Já na perspectiva de parcelas dos respondentes daqueles que atuam também no LA, mas como representantes do conselho municipal de meio ambiente e/ou do setor produtivo, Grupo G, os desafios e problemas citados quanto ao processo de licenciamento ambiental municipal são com relação a estrutura de recursos pessoais e de equipamentos do órgão licenciador, sendo questionado inclusive a capacidade técnica da equipe. Também com relação ao modelo de fiscalização e monitoramento considerado ineficiente, bem como a rotatividade dos cargos de gestão e liderança, conflitos de relacionamento entre órgão público e consultores, existência de grupos com maior capacidade de influência e a consequente imparcialidade provocada por essas relações

assimétricas e a burocracia no processo.

No entanto, na contra mão deste mesmo Grupo G, outra parcela aponta que um dos pontos fortes da municipalização do licenciamento ambiental em Uberaba é a proximidade entre o órgão licenciador com os requerentes às Licenças Ambientais, sejam consultores ou empreendedores. O Grupo E alega que, ao invés de provocar assimetria de participação, aumenta a democracia por meio do diálogo e da discussão do processo de regularização ambiental. Acrescenta o Grupo E, com relação à capacidade da equipe técnica do órgão licenciador, que a equipe tem a expertise necessária, além de terem o conhecimento do território e suas peculiaridades e, por consequência, uma melhor capacidade de análise dos processos, acompanhamento das condicionantes e sugestão de melhorias para o instrumento. Outras questões relatadas como pontos fortes da municipalização por parcela do Grupo G foi que o município é mais célere do que o estado de Minas Gerais, além de ter desburocratizado parte do processo pela implantação do sistema eletrônico (*online*).

E como recomendações para outras prefeituras que irão iniciar o processo de municipalização, o Grupo G sugeriu a necessidade de ter uma equipe técnica qualificada e capacitada, a necessidade de estratégias de gestão e governança para que o processo, suas análises, deliberações e dinâmica, sejam imparciais e isentas de influências de grupos específicos, bem como de transparência de todos os atos do órgão licenciador, ou seja, um peso grande para questões de governança e liderança como sugestão para que o licenciamento ambiental municipal seja efetivo.

3.3.7 Fundo Municipal de Meio Ambiente

Com relação ao Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), como ele é de gestão do órgão competente ao licenciamento, foi perguntado apenas à equipe da SEMAM, Grupo E, como é feita a gestão do fundo. Apenas um entrevistado soube responder, todos os outros negaram ter esse conhecimento. Assim, 5 em 6 (quase 84%) pessoas que são responsáveis diretamente pelo Licenciamento Ambiental no município não possuem conhecimento sobre a gestão financeira do instrumento. Da única resposta, foi explicado que as taxas dos processos do Licenciamento Ambiental são depositadas no FMMA e são utilizadas para fins de melhoria da secretaria e que, inclusive, foi por meio do recurso do fundo que a secretaria vem melhorando a estrutura do licenciamento, adquirindo equipamentos, veículos e desenvolvendo

o software para o Licenciamento Ambiental no município e que os recursos provenientes de outras fontes como o ICMS ecológico, Termos de Ajuste de Conduta, multas, são utilizados mediante apresentação de projetos que devem ser apresentados e aprovados pelo COMAM e que o fundo tem lei própria e é gerenciado pelo próprio COMAM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa sobre análise de políticas públicas para construção de sustentabilidade, com foco nas políticas ambientais, especificamente sobre o instrumento Licenciamento Ambiental, passou por um estudo de construção de raciocínio que começou com um breve estudo sobre a relação entre o homemXhomem e o homemXnatureza, seguido da análise do conceito de sustentabilidade, com o objetivo de compreender como a sociedade chegou até o presente contexto e como nasceu o paradigma sustentável. Essa linha de construção se deu para termos uma estrutura/base para analisar o potencial e o déficit do Licenciamento Ambiental para a construção de políticas públicas para a construção da sustentabilidade local.

Um grande desafio da pesquisa foi descontar a crise da gestão territorial brasileira e encontrar estabilidade na escrita diante da desestabilidade da governança territorial brasileira desde 2018. Desde então, esse constructo histórico descrito na pesquisa, demonstra que essa atual governança não tem compartilhado dos conceitos de sustentabilidade para dirigir o desenvolvimento e crescimento socioambiental do país. Demonstrou, também, que a desigualdade social é fruto do modo de viver e prosperar da humanidade, corroborando com a orientação da ONU de que um novo modelo deve necessária e urgentemente emergir, a fim de “buscar fortalecer a paz universal [...] libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e curar e proteger o nosso planeta” (ONU, 2015).

Esta pesquisa demonstrou que o processo de construção de sustentabilidade nos territórios vem ocorrendo de forma heterogênea e fragmentada, incapaz de integrar alguns aspectos do desenvolvimento pautado no conceito de sustentabilidade e contrário à crescente demanda das comunidades por territórios sustentáveis. Essa crescente demanda coaduna com os ODS, os quais tem ambições diante do lema “Sem Deixar Ninguém para Trás”, a fim de direcionar a sociedade para um crescimento econômico e social baseado na melhoria da qualidade de vida e no desenvolvimento sustentável.

Apesar disso, o Licenciamento Ambiental, como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, demonstra na prática sua importância em cumprir com a missão de promover proteção e preservação do meio ambiente e direcionar as licenças dos empreendimentos ou atividades potencialmente poluidoras para trazer segurança ambiental e social para a sociedade.

As diferenças de perspectivas entre os diversos atores envolvidos no processo de Licenciamento Ambiental demonstram um distanciamento entre equipe técnica, tomadores de decisão, setor produtivo e sociedade civil organizada, o que enfraquece o sistema e o processo de cooperação para uma boa governança, reduzindo o instrumento a um processo burocrático e reduzindo seu potencial e capacidade diante das responsabilidades imposta pela PNMA, como descrito neste trabalho. Tais consequências ilustram o quanto atrelado esse instrumento está com a vida de comunidades locais e também o quanto ele é importante para a construção da sustentabilidade dos territórios. Este estudo demonstrou que os princípios constitucionais, tais como o da prevenção e da precaução, estão associados diretamente aos conceitos de risco e de vulnerabilidade, expondo essa ferramenta a fatores políticos/ideológicos, para além dos fatores técnicos.

Pela perspectiva da maioria dos respondentes dessa pesquisa, o Licenciamento Ambiental potencializa as capacidades dos recursos locais, descentralizando as ações e proporcionando mais atenção às peculiaridades de cada região/território, oferecendo melhoria da qualidade ambiental local, celeridade nas análises dos processos e maior autonomia para a governança local. No entanto, esses respondentes também expressam a fragilidade do instrumento de concorrer com os “mecanismos” da crise política, a baixa capacidade de ter recursos humanos e tecnológicos para melhorar os serviços já existentes e oferecer mais serviço, bem como pela dependência do fornecimento de mais recursos.

Este cenário ilustra a importância do investimento em pesquisa sobre este instrumento de política pública, a fim de compreender seus *déficits* e potencialidades no controle das ações antrópicas de tal forma que haja compatibilização do crescimento econômico, do desenvolvimento tecnológico, com a qualidade ambiental e os direitos humanos. No entanto, para isso acontecer, é importante o diálogo entre todos atores envolvidos, reduzindo o distanciamento de suas perspectivas sobre o instrumento para construir a *expertise* de aprimoramento do Licenciamento Ambiental como instrumento de política pública, sob uma estratégia baseada na sustentabilidade, para gestão dos riscos e controle das atividades e empreendimentos poluidores de recursos naturais. Nesse sentido, a participação da sociedade civil, da academia, dos legisladores, gestores públicos e setores de investimento, deve ocorrer para a otimização do Licenciamento Ambiental como instrumento para a construção de territórios sustentáveis.

Como afirma Milton Santos (2000) “que a cada evolução técnica, uma nova etapa histórica se torna possível”. Assim, é imprescindível investimentos na produção e na difusão do conhecimento científico, ou seja, que academia tenha seu espaço junto àqueles que estão à frente da tomada de decisão, direcionando as políticas ambientais brasileiras para a melhoria da qualidade socioambiental. Também é necessário que o setor público assuma de fato o direcionamento social e pense e execute estratégias que tornem as legislações praticáveis, tornando real a execução dos princípios constitucionais e o valor de sustentabilidade. Para isso, é fundamental que a sociedade civil, governo e empresas estejam engajados na causa, com vontade política e sensibilidade dos gestores. As políticas públicas são, em verdade, a tradução da vontade da sociedade, poder legítimo do povo diante dos seus direitos e deveres na democracia brasileira.

Para tal, nossa sugestão é a de aperfeiçoamento dos instrumentos de comando e controle, de participação social e transparência da gestão pública, pois que a fiscalização, o monitoramento e a participação da sociedade civil nos debates, pois somente assim se fortalece os direitos e deveres de um povo na tomada de decisão sobre aspectos cruciais que afetam seu território e sua saúde. Para dar mais robustez a esse processo também é necessário o empoderamento dos jovens líderes de hoje para que esses representantes da sociedade civil, ou mesmo futuros empreendedores e gestores públicos, possam decidir qual o mundo a liderar manhã, pois apenas conhecendo o mundo é que podemos mudá-lo.

Nos resultados e discussões, objetivamos ir além da visão tecnicista, pois acreditamos que os fundamentos centrais desse trabalho provocarão e sensibilizarão gestores públicos, problematizando sobre o “fetiche das cidades conceituais”, estimulando pesquisadores, e estudiosos do assunto bem como o setor produtivo, fornecendo-lhes subsídios que contribuam com a efetiva atuação estatal nos regramentos do planejamento urbano, assim como, dos gestores privados para contribuir com a responsabilização do retorno em forma de enriquecimento socioambiental.

Com relação a construção da sustentabilidade local pela perspectiva dos princípios da Constituição Federal brasileira de 1988, para a garantia de direitos e qualidade de vida em consonância com o conceito de sustentabilidade abordado nesse trabalho, muitos problemas foram identificados. Este estudo mostrou que há uma diferença de percepção sobre a eficiência do licenciamento municipal e a sua contribuição para a compatibilização dos aspectos sociais, ambientais e econômicos que permeiam a análise de atividades e

empreendimentos potencialmente poluidoras ao meio ambiente, mesmo entre atores envolvidos no mesmo processo municipal, diferenças que foram reforçadas nas questões abertas que salientam preocupações específicas de cada grupo das partes interessadas.

Os desafios descritos com relação a busca por conhecimento, a adequação de procedimentos do estado para o município, lidar com atos autorizativos de outros setores/órgãos, bem como a pressão para dar celeridade as análises e deliberações foram frisadas pelo Grupo E, demonstrando influenciar diretamente no processo do licenciamento. Enquanto que, na perspectiva de grande parte do Grupo G, os desafios do licenciamento ambiental municipal em Uberaba foi, ao contrário do que afirmou a maioria do Grupo E na primeira etapa das entrevistas, de que eles possuem o suficiente e se sentem aptos para cumprirem suas obrigações/atribuições no processo. Ainda para o Grupo G, com relação aos recursos humanos da Semam e a necessidade de serem encorpados, foi questionado pelos respondentes a capacidade dos analistas, foram apontadas deficiências no modelo de fiscalização, bem como a existência de grupos com maior capacidade de influência no processo.

Com relação ao modelo de descentralização do instrumento, embora o estado de Minas Gerais exija alguns requisitos para que os municípios assumam o licenciamento ambiental, os dados empíricos levantados neste estudo apontam para uma ineficiência no modelo de transferência dessa responsabilidade. Isto porque, apesar de mais da metade dos dois grupos respondentes afirmarem receberam treinamentos/capacitações, nas questões abertas das entrevistas foi possível identificar que não há um treinamento/capacitação sistemático, contínuo e abrangente para todos, não há também compartilhamento dos avanços e investimentos que o próprio estado já realizou. Esse contexto demonstra uma limitação na transferência da responsabilidade da competência para licenciar, criando falhas na execução das atividades/responsabilidades do licenciamento ambiental municipal, especialmente para a equipe de fiscalização do órgão licenciador, que no caso do município de Uberaba/MG a lei municipal não exige ensino superior para o cargo.

Com relação às análises e deliberações dos pedidos de Licença Ambiental, os dados empíricos levantados neste estudo apontam para uma análise com foco nos impactos ambientais. No entanto, ainda assim, a depender da modalidade, não há nem mesmo análise de viabilidade ambiental. E, apesar da diferença de perspectiva entre os grupos respondentes sobre este tema, as questões abertas sugerem além de uma baixa capacidade de avaliação dos

impactos sociais no processo de análise e deliberação das licenças, também a presença de um forte viés do capital ao longo do processo, em que os argumentos se fundamentam na hiper valorização de uma governança para emissão de licenças de forma rápida e simplistas.

Além disso, o estudo também aponta para uma possível ineficiência no modelo de monitoramento e fiscalização, com baixa capacidade de recurso humano para tal. Essa situação sugere uma ineficiência do instrumento para assumir em seus procedimentos os princípios de sustentabilidade analisados na CF-88 nesse trabalho, como do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a sadia qualidade de vida, acesso e uso equitativo dos recursos naturais, a preservação, a prevenção e a precaução, função social da propriedade, responsabilização, reparação, usuário pagador e poluidor pagador.

Com relação ao potencial e déficit democrático, envolvendo a participação social e a publicização dos atos do poder público, apesar do Grupo E afirmar por unanimidade, e o Grupo G por maioria, que o processo permite a participação de todos, os dados empíricos levantados nas questões abertas deste estudo apontam algumas lacunas na prática, especialmente com relação a maior capacidade de alguns grupos de participação, envolvimento e influência no processo.

Com relação a questão financeira para municipalizar o instrumento, o município de Uberaba/MG, pela perspectiva do Grupo E, afirma que o município já tinha uma base de estrutura da secretaria de meio ambiente e vem utilizado os recursos do próprio Fundo Municipal de Meio Ambiente, entre outras, para melhoria da estrutura da equipe do departamento municipal de licenciamento ambiental. Assim, para este estudo de caso, a questão orçamentária não foi um impedimento ou limitador para assumir a competência do licenciamento ambiental, pelo contrário, as respostas fornecidas pelo Grupo E sugerem que a capacidade administrativa de utilizar os recursos disponíveis, incluindo as próprias taxas de licenciamento, é o diferencial para se assumir a competência.

Todo esse cenário do estudo reforça que a implantação do licenciamento ambiental municipal depende, em grande medida, da vontade política da administração do município. Assim, frente a estas aparentes incoerências, foi perguntado ao Grupo G quais as recomendações que eles, atores envolvidos no licenciamento ambiental em Uberaba/MG teriam para as outras prefeituras mineiras assumirem a competência do licenciamento. Houve consenso entre todos quanto à necessidade de investimento na capacidade institucional do órgão, tanto em equipes tecnicamente qualificada e capacitada nos órgãos ambientais, quanto

em estratégias para imparcialidade dos atos, distanciamento da equipe de analistas com relação a questões políticas de interesses de grupos específicos, além de ter sido recomendada a visita em municípios que já realizam o licenciamento a fim de receber compartilhamento de experiência e cooperação entre os municípios.

Assim, os resultados desse trabalho sugerem que a contribuição do licenciamento ambiental para a compatibilização de seus processos com as questões sociais, ambientais e econômicas dos empreendimentos e atividades analisados, vão além de questões técnicas, das normas, dos estudos solicitados. Isto demonstra que a sensibilidade dos gestores e a vontade política com relação a governança do instrumento influência diretamente na dinâmica dos procedimentos que envolvem a emissão das Licenças Ambientais. E, consequentemente, influência no resultado dessa governança na construção da sustentabilidade local, visto que a eficiência do instrumento se dá junto aos cumprimentos de suas obrigações em sintonia com os princípios constitucionais relacionados ao conceito de sustentabilidade, conforme obriga a própria PNMA.

Por fim, a sugestão maior para mudança do paradigma social de forma que o conceito de sustentabilidade seja de fato incorporadas às práticas de gestão pública e privada e seus instrumentos, é de que, se antes o foco das sociedades era o material, agora o foco deve ser o social e o ambiental, a valorização das ideias e do intelecto para contribuir para a construção desta prosperidade do planeta e das pessoas.

REFERÊNCIAS

AHVENNIEMI, H., HUOVILA, A. PINTO-SEPPÄ, I., AIRAKSINEN, M. Cities: **The International Journal of Urban Policy and Planning**. Volume 60, Part A, February 2017, Pages 234-245. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.09.009>

ALMEIDA, M. R. R., MONTAÑO, M. **Identificação dos atores envolvidos no Licenciamento Ambiental em São Paulo e Sul de Minas Gerais**. ABAI, 2º Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto, Os novos Rumos da Avaliação de Impacto. Ouro Preto, 2014.

ALMEIDA, Maria Rita Raimundo e. MALVESTIO, Anne Caroline. BERNADI, Yara Rosa. **Modificações do licenciamento ambiental em Minas Gerais: avanço ou retrocesso?**. UFPR, Desenvolv. Meio Ambiente, v. 52, p. 91-113, dezembro 2019. <https://doi.org/10.5380/dma.v52i0.66068>

ALVES, Thiago Felipe Batista. **A visão dos servidores da SUPRAM TMAP sobre o funcionamento do processo de licenciamento**. Trabalho de Conclusão de Curso como requisito parcial para obtenção de título de bacharel em Engenharia Ambiental pela Universidade Federal de Uberlândia. UFU, março de 2017. <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/18753/3/VisaoServidoresSupram.pdf>.

BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. **A Dimensão Política No Debate da Construção Da Cidade Saudável: o uso das TIC'S na governança e empoderamento do cidadão**. Anais do VIII Simpósio Nacional de Geografia da Saúde Nacional de Geografia da Saúde – GeoSaude, 27 de junho a 01 de julho de 2017, UFGD.

BARBIERI, José Carlos. SILVA, Dirceu da. **Desenvolvimento sustentável e educação ambiental: uma trajetória comum com muitos desafios**. RAM, Rev. Adm. Mackenzie 12 (3), junho de 2011. <https://doi.org/10.1590/S1678-69712011000300004>

BARREIRO, Tereza Cristina Santos. Empreendimentos Minerários e Estudo de Impacto Ambiental. Jurídico MPMG, **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, edição especial Mineração, Belo Horizonte, 2012, p.12. <https://doi.org/10.5935/1809-8487.20130008>

BARUZZI, LUCAS. **Licenciamento Ambiental e Legitimidade: Entre o déficit e o Potencial Democrático**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2015, 213 p. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-31072015-121839/pt-br.php> DOI: 10.11606/D.2.2015.tde-31072015-121839

BENJAMIM, W., HORKHEIMER, M., ADORNO, T.W., HABERMAS, J. **Os pensadores**. Tradução de José Lino Grünnewald ... [et al.] 2. Ed. 343 p., São Paulo, 1983.

BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Apud: **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental: Colóquio sobre o princípio da proibição de retrocesso ambiental.** ROLLEMBERG, PRIEUR, BENJAMIN, MOLINARO, SARLET, FENSTERSEIFER, AYALA. Brasília: Senado Federal/CMA, 2012.

BITTENCOURT, F., **Compensação de GEE: tudo o que você precisa saber!**, 2018. Extraído do sítio: <https://www.linkedin.com/pulse/compensa%C3%A7%C3%A3o-de-gee-tudo-o-que-voc%C3%AA-precisa-saber-felipe-bittencourt/> - acesso em março de 2019.

BOFF, Leonardo. **A história da sustentabilidade.** 2014. http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/artigo_historia_da_sustentabilidade.pdf

BRAGA, T. M.; FREITAS, A. P. G. de; DUARTE, G. de S.; CAREPA-SOUSA, J. Índices de sustentabilidade municipal: o desafio de mensurar. *Nova Economia*, [S. l.], v. 14, n. 3, 2009. <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/435>.

BRANDÃO, Israel Rocha. *Apud* BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. A Dimensão Política No Debate da Construção Da Cidade Saudável: o uso das TIC'S na governança e empoderamento do cidadão. Anais do VIII Simpósio Nacional de Geografia da Saúde Nacional de Geografia da Saúde – **GeoSaude**, 27 de junho a 01 de julho de 2017, UFGD.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e Capital Monopolista: A Degradação do Trabalho no Século XX.** Editora: LTC; Edição: 3^a, 1978, 382 p. ISBN-10: 8521611897

BREIDLIN, A. 2009. Culture, indigenous knowledge system and sustainable development: A critical view of education in Africa contexto. **International Journal of Educational Development**, Oslo, Noeway). <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2008.09.009>

CAMACHO, José Fernando. **Os significados da internet e das redes sociais para a juventude.** Universidade Federal de Uberlândia, 2013. 230p. <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/15989>

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 468-469. Caput **WEDY, Gabriel**, 2019. <https://www.conjur.com.br/2019-mai-25/ambiente-juridico-brasil-vedacao-retrocessos-ambientais>

CARVALHO, José Carlos. Licenciamento ambiental e governança territorial: a questão federativa. Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional/Organizadores Marco Aurélio Costa, Letícia Beccalli Klug, Sandra Silva Paulsen - Rio de Janeiro: Ipea, 2017. ISBN 978-85-7811-300-1. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Editora: Paz & Terra. 2009, 630 p. ISBN-10: 8577530361, ISBN-13: 978-8577530366.

CHIESA, Maria Aparecida dos Santos. **Gestão Ambiental: Entraves E Perspectivas Para A Municipalização No Estado Do Espírito Santo**. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 40: Gestão dos municípios II. maio de 2019. <https://www.consad.org.br/>

CHAROTTA, Teresa Cristina Alves. Teoria dos stakeholders: revisão de literatura sobre artigos publicados por Freeman, r. Edward, no período de 2008 a 2015. Caderno do XI Congresso Internacional de Administração e Marketing, 2019.
<http://ocs.espm.br/index.php/simposio2016/C2016>.

COLESANTI, M. T. M. ; BACELAR, W. K. A. ; FARNESI, C. ; NEHME, V. G. F. . Agenda 21 e Desenvolvimento Sustentável. ISBN 8599474103. 1. ed. Uberlândia: Gráfica Roma, 2007. 61p

COSTA, M. A, Klug, L. B. e Paulsen, S. S. Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2017. 246 p. ISBN 978-85-7811-300-1.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf

COSTA, Marco Aurélio. Licenciamento ambiental: vilão ou mocinho? como o território pode contribuir para a superação de falsas dicotomias (à guisa de introdução). In: **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Organizadores Marco Aurélio Costa, Letícia Beccalli Klug, Sandra Silva Paulsen - Rio de Janeiro: Ipea, 2017, página 14. ISBN 978-85-7811-300-1.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf

DIAS, E. C. *et al.* Saúde ambiental e saúde do trabalhador na atenção primária à saúde, no SUS: oportunidades e desafios. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.14, n 6, p.2063, 2009.
<https://doi.org/10.1590/S1413-81232009010700001>

DUARTE, CARLA GRIGOLETTO. DIBO, ANA PAULA ALVES. SÁNCHEZ, LUIS ENRIQUE. **O que diz a pesquisa acadêmica sobre avaliação de impacto e licenciamento ambiental no Brasil**. Ambiente & Sociedade, São Paulo v. XX, n. , p. 245-278 n jan.-mar. 2017. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc20150268r1v2012017>

EPE - Empresa Pesquisa Energética. O Compromisso do Brasil no Combate às Mudanças Climáticas: Produção e Uso de Energia, junho de 2016, página 11.
<https://www.epe.gov.br/sites-pt/sala-de-imprensa/noticias/Documents/NT%20COP21%20iNDC.pdf>

FEAM. Iniciação ao desenvolvimento sustentável. Programa de apoio aos municípios. Org.: CARVALHO, José Carlos. 2003. Portal Meio Ambiente MG. Disponível no site: <http://www.feam.br/>

FENKER, E. **Impacto ambiental e dano ambiental.** Disponível em: https://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:Gl-DYEw2fnQJ:scholar.google.com/+impacto+ambiental+positivo+e+negativo&hl=pt-BR&as_sdt=0,5 Acesso em: 20 set. 2020

FONSECA, Alberto *et al.* A importância do conhecimento científico para o aprimoramento do Licenciamento e da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil. **DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE (UFPR)**, v. 43, p. 1-5, 2017. <https://doi.org/10.5380/dma.v43i0.56568>

GENEROSO, Francisco Chaves. As condicionantes do Licenciamento Ambiental. Jurídico MPMG, **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, edição especial Mineração, Belo Horizonte, 2012, p.17. https://www.mpmg.mp.br/data/files/03/93/29/BD/E744A7109CEB34A7760849A8/MPMGJuridico_Mineracao.pdf

GEORGE, Jennifer M. 2014. Compassion and Capitalism: Implications for Organizational Studies. *Journal of Management*. In: **Journal of Management**. Vol. 40 No. 1, January 2014 5-15. <https://doi.org/10.1177/0149206313490028>

GOMES, Alessandro. Legislação ambiental e direito: um olhar sobre o artigo 225 da constituição da república federativa do brasil. **Revista científica eletrônica de administração** – ISSN: 1676-6822. Ano VIII – Número 14 – junho de 2008 – Periódicos Semestral. http://faef.revista.inf.br/imagens_arquivos/arquivos_destaque/82cTo2lojkSSlsf_2013-4-30-12-15-57.pdf

GUETTA, Mauricio. Propostas de reforma da legislação sobre licenciamento ambiental à luz da constituição federal. Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2017. 246 p. ISBN 978-85-7811-300-1, capítulo 14. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf

HABERMAS, Jurgen. **O Futuro Da Natureza Humana A Caminho De Uma Eugenia Liberal?** São Paulo: Editora: Almedina; Edição: 1^a (2006), 145 p. ISBN-10: 9724027031, ISBN-13: 978-9724027036.

HARDIN, Garetti. A tragédia dos comuns. **Revista Science**, vol. 162, No. 3859 (13 de dezembro de 1968), pp. 1243-1248, tradução nossa. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>

HOBBSAWN, Eric. **Era dos extremos**. São Paulo: Companhia das Letras; Edição: 1 (4 de agosto de 1995). 632 p. ISBN-10: 8571644683, ISBN-13: 978-8571644687.

IBGE. **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação** / IBGE, Coordenação de Geografia. – Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 84p. - (Estudos e pesquisas. Informação geográfica, ISSN 1517-1450; n. 11).
<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv100643.pdf>

IPIRANGA, Ana Silva Rocha; GODOY, Arilda Schmidt; BRUNSTEIN, Janette. Introdução. RAM, Rev. Adm. Mackenzie (Online), São Paulo, v. 12, n. 3, p. 13-20, jun. 2011.
<https://doi.org/10.1590/S1678-69712011000300002>

ITAMARATY. Carta Declaração do Itamaraty - **Transformando Nossa Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no Brasil**, Brasil, 2015.
http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/Agenda2030-completo-site.pdf - Acesso em dezembro de 2019.

KÄSSMAYER, Karin. O licenciamento ambiental em debate: considerações sobre o projeto de lei do senado no 654, de 2015, e a proposta de emenda à constituição no 65, de 2012. Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2017. 246 p. ISBN 978-85-7811-300-1, capítulo 13.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf

KLUG, Letícia Beccalli. Uma agenda em revisão: o debate sobre as alterações no licenciamento ambiental brasileiro. Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2017. 246 p. ISBN 978-85-7811-300-1, capítulo 12.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf

KOHLER, Maria Claudia Mibielli e PHILIPPI JR., Arlindo. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**, Barueri, SP, 2009, p. 713-736.

LIMA, Samuel do Carmo. A construção de Cidade Saudáveis a partir de estratégias de promoção da saúde. In: Lima, S. C., Costa, E. M. **Construindo Cidades Saudáveis**. Uberlândia-MG, 2013. 550 p. file:///C:/Users/marianab/Downloads/cidades-saudaveis_2017.pdf

LÔBO, Cristiana. Brasil, o país das desigualdades: do analfabetismo à pesquisa de ponta. In: **Investimentos em educação, ciência e tecnologia: o que pensam os jornalistas** / organizado por Jorge Werthein e Célio da Cunha. – 2. ed. – Brasília: UNESCO, Instituto Sangari, 2009.
https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/investimentos_educacao_ciencia_tecnologia.pdf

LOMAR, Paulo José Villela. LIMITES E DESAFIOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos/Organizadores Diana Meirelles da Motta, Bolívar Pêgo – Rio de Janeiro: **Ipea**, 2013. CDD 344.046.
https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_licenciamento_ambiental.pdf

MAUCH, Christof. LIBBY Robin. **Os Limites da História Ambiental: Uma Homenagem a Jane Carruthers**. RCC Perspectives 2014, no. 1. doi.org/10.5282/rcc/6462.
https://www.jstor.org/stable/26241221?seq=1#metadata_info_tab_contents

MENCIO, Mariana. **O regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. 2007. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007, pg. 189. URI: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7324>

MIYAZAKI, Vitor Koiti. WHITACKER, Arthur Magon. O processo de aglomeração urbana: um estudo sobre presidente prudente e álvares machado no estado de são paulo, brasil. **Scripta Nova, revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona**. Barcelona-Espanha, 2005. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98. Vol. IX, núm. 194 (110). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1022>

MOISÉS, Helvio. **O Município-Rede - Planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade**. 2015. <https://docplayer.com.br/6915011-O-municipio-rede-planejamento-desenvolvimento-politico-e-sustentabilidade-1-helvio-moises.html>

MOREIRA, Vital. A metamorfose da “Constituição Econômica”. Revista de Direito do Estado, nº. 2, 2006. *Apud* NETO, C.P. Souza, MENDONÇA, J.V.S. **Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa**. Rio de Janeiro, 2014.

http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Fundamentaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. A questão federativa no licenciamento ambiental. Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2017. Capítulo 5. ISBN 978-85-7811-300-1.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf

NALINI, J. Renato, LEVY, Wilson. Cidades inteligente e cidades sustentáveis: desafios conceituais e regulatórios. **Revista de Direito da Administração Pública**, jan/jun 2017, p.184 a 201.

NASCIMENTO, Thiago Ribeiro da Silva. Impacto local, desafios nacionais: a descentralização do licenciamento ambiental na federação brasileira. 2018. 127 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Núcleo de Pesquisas e Pós-Graduação em Recursos Hídricos, Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2018.
<http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/10006>

OLABISI, J., ET AL. **Stakeholder Transformation Process: The Journey of an Indigenous Community. Journal of Business Ethics**, 14 December 2017.
<https://doi.org/10.1007/s10551-017-3759-0>

OLIVEIRA, Murilo de Alencar Souza *et al.* Relatórios de sustentabilidade segundo a Global Reporting Initiative (GRI): uma análise de correspondências entre os setores econômicos brasileiros, Prod. vol.24 no.2, São Paulo abr./jun. 2014, **Epub** 10-Set-2013.
<https://doi.org/10.1590/S0103-65132013005000064>

ONU HABITAT. **Nova Agenda Urbana**. Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos para todos. Organização das Nações Unidas para habitação – ONU Habitat. 2016. 56p. Versão em português extraída do sítio: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>.

PAULSEN, S. S. O processo de licenciamento ambiental, seus procedimentos, protocolos e parâmetros técnicos: lições e recomendações. In: Costa, M. A, Klug, L. B. e Paulsen, S. S. Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2017. 246 p. ISBN 978-85-7811-300-1, p. 21 a 30.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170619_livro_licenciamento_ambiental.pdf

PÊGO, Bolívar *et al.* Condicionantes Institucionais À Execução Dos Investimentos Em Infraestrutura Econômica No Brasil: Licenciamento Ambiental. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea**, Rio de Janeiro, 2017.
https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2353_reduzido.pdf

PELICIONI, M.C.F. **Educação em saúde e educação ambiental: estratégias de construção da escola promotora da saúde**. São Paulo; 2000. [Tese de Livre-Docência – Faculdade de Saúde Pública da USP]. <https://repositorio.usp.br/item/001175518>

PEREIRA, Merval. Educação, a chave para o fim da desigualdade. In: **Investimentos em educação, ciência e tecnologia: o que pensam os jornalistas**. Org.: WERTHEIN, Jorge e CUNHA, Célio da – 2. ed. – Brasília: UNESCO, Instituto Sangari, 2009, 258 p.
<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/is000007.pdf>

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; PELICIONI, Maria Cecília Focesi. Educação ambiental e sustentabilidade. In: Educação ambiental e sustentabilidade [S.l: s.n.], 2014.

RAM, REV. ADM. MACKENZIE, V. 12, N. 3, Edição Especial • SÃO PAULO, SP • MAIO/JUN. 2011 • p. 13-20 • ISSN 1678-6971. <https://doi.org/10.1590/S1678-69712011000300002>

RBPG, Brasília, v. 10, n. 21, p. 829 - 860, outubro de 2013.
<file:///C:/Users/marianab/Downloads/938-Texto%20do%20artigo-3169-1-10-20160322.pdf>

RICUPERO, Rubens *et al.* **COMUNICADO DOS EX-MINISTROS DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE**, São Paulo, 8 de maio de 2019.

RIVELLI, Elvino Antonio Lopes. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**, Barueri, SP, 2009.

ROVERI, Emilio Lèbre La *et al.* PBMC, 2014. **Mitigação das mudanças climáticas. Contribuição do Grupo de Trabalho 3 do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas ao Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas** [Bustamante, M. M. C., Rovere E.L.L, (eds.)]. COPPE. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 463 pp. - - ISBN: 978-85-285-0207-7
http://www.pbmccoppe.ufrj.br/documentos/RAN1_completo_vol3.pdf

ROSSI, Vinicius. Princípios do direito ambiental. 2015.
<https://vinirossi.jusbrasil.com.br/artigos/328577131/principios-de-direito-ambiental>

SÁNCHEZ, Luis Enrique. Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. 2^a edição. São Paulo: Oficinas de textos. 2013. ISBN 978-85-7975-090-8 eISBN 978-85-7975-113-4

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo, SP, 2008.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização, do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro-RJ, 2000. 110 p.

SERAFIM, Andrea Bier. **A sustentabilidade na visão de acadêmicos de ies de curitiba e região metropolitana**. XVI Coloquio Internacional de Gestión Universitaria - CIGU. Gestión de la Investigación y Compromiso Social de la Universidad. Arequipa, Peru, novembro 2016. ISBN: 978-85-68618-02-8. <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/171016>

SOARES, Beatriz Ribeiro e FLORESTA, Laura Zabisky. **PLANEJAMENTO URBANO E O NOVO URBANISMO: UMA DISCUSSÃO PARA CIDADES MÉDIAS**. In: SOARES, B. R *et al.* **Construindo Cidades Saudáveis**, Uberlândia, MG, 2017, p.249.

SOARES, Fabiana de Menezes, JARDIM, Tarciso Dal Maso, HERMONT, Thiago Brazileiro Vilar. Cartilha da Lei de Acesso à Informação, Acesso à Informação Pública - Uma leitura da Lei n º 12.527 de 18 de novembro de 2011, Senado Federal e Universidade de Minas Gerais, Brasília, 2013. <https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/sobre/cartilha-lai/> - acesso em dezembro de 2019.

SOUZA NETO, C.P. e MENDONÇA, J.V.S. **Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa.** Rio de Janeiro, páginas 4 e 5, 2014.

STF, ADI 3046/SP, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, DJ 28-05-2004, p. 492. *Caput* do CP Souza Neto, JVS Mendonça. Fundamentalização e fundamentalismo na interpretação do princípio constitucional da livre iniciativa. Rio de Janeiro, 2014.
http://www.ufjf.br/siddharta_legale/files/2014/07/Fundamentaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf

VALERA, Carlos Alberto. A Avaliação Ambiental Integrada dos Impactos Cumulativos e Sinérgicos dos Empreendimentos Minerários. Jurídico MPMG, **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, edição especial Mineração, Belo Horizonte, 2012, p.33. https://www.mpmg.mp.br/data/files/03/93/29/BD/E744A7109CEB34A7760849A8/MPMGJuридico_Mineracao.pdf

VILANI, Rodrigo Machado. Legislação e política ambiental no Brasil: as possibilidades do desenvolvimento sustentável e os riscos do retrocesso ambiental. **Revista da pós-graduação brasileira para o desenvolvimento sustentável da Capes.** Capes da Rio+20. <https://doi.org/10.21713/2358-2332.2013.v10.414>

VILLAMÉA, Luiza. Do pau-brasil ao software livre: cinco séculos de contradições. In: **Investimentos em educação, ciência e tecnologia: o que pensam os jornalistas.** Org.: WERTHEIN, Jorge e CUNHA, Célio da – 2. ed. – Brasília: UNESCO, Instituto Sangari, 2009. 236p.
https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/investimentos_educacao_ciencia_tecnologia.pdf

ANEXO I - PESQUISA SEMIESTRUTURADA REALIZADA JUNTO À EQUIPE DA SEMAM - GRUPO E

Questionário de caracterização sociodemográfico

Código do participante para a dissertação (área do pesquisador): _____

1. Nome: _____.

2. Idade: _____.

3. Sexo: feminino masculino

4. Etnia auto referida branco preto pardo amarelo indígena não declarar

5. Cidade natal: _____.

6. Estado Civil: solteiro/a casado/a divorciado/a viúvo/a união de fato

7. Possui filhos? 0 1 2 3 4 ou mais

8. Escolaridade: _____ Se ensino superior, qual e em qual área?
(graduação, mestrado, doutorado, especialização) _____

9. Local de trabalho: _____.

Regime: autônomo privado

estatutário comissionado contratado - Salário bruto mensal: _____

Cargo: _____.

O cargo exige algum nível de escolaridade? não sim, qual? _____.

Há quanto tempo o ocupa? _____.

Qual a carga horária semanal? _____.

Já ocupou outro cargo neste mesmo órgão? não sim, qual?

10. Possui outras atividades laborais remuneradas? não sim

Roteiro para entrevista semiestruturada

A. Do trabalhador e do ambiente de trabalho para o servidor da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Uberaba em Minas Gerais – Semam.

Código de identificação do participante para a dissertação: _____.

- Deve-se entender a sigla LA como a abreviação de Licenciamento Ambiental.
- Deve-se entender a sigla SEMAM como Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Uberaba.
- Deve-se entender a sigla SEMAD Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.
- Deve-se entender a sigla COMAM Conselho Municipal de Meio Ambiente

1. Estrutura do Licenciamento Ambiental Municipal de Uberaba-MG:

1.1 Com relação a qualidade do ambiente de trabalho, levando em consideração iluminação, temperatura e ruídos, seu ambiente de trabalho *favorece o bom desempenho* de suas atividades para o Licenciamento Ambiental?

sim não, por quê?

1.2 Com relação a estrutura física para o trabalho, levando em consideração espaço, equipamentos, instrumentos, materiais, eletrônicos, *softwares* (sistemas para processamento de dados), veículos, entre outros afins, *são suficientes* para o bom desempenho das atividades para o Licenciamento Ambiental?

sim não, por quê?

1.3 O recurso de pessoal, número de trabalhadores e qualificação (formações acadêmicas), *atende à demanda* dos processos de Licenciamento Ambiental?

sim, como? não, por quê?

2. Estrutura do trabalhador da SEMAM para o Licenciamento Ambiental Municipal:

2.1 Suas atividades *são exclusivas* do setor de Licenciamento Ambiental ou realiza atividades para outros setores dentro da SEMAM?

exclusivas do LA também para outros setores da SEMAM

2.2.1 Você integrava a equipe da SEMAM durante a *municipalização* em 2012?

não sim

2.2.2 Você recebeu treinamento (potencializar habilidades e conhecimentos) *e/ou* capacitação (preparação para desempenhar uma atividade/competência) para exercer suas atividades para o processo de LA?

não sim, da SEMAM ou da SEMAD?

2.2.3 Se sim para o item 2.2.2, o treinamento e/ou capacitação foi efetivo?

sim parcialmente/não, por quê? _____.

2.3.1 Você vem recebendo *reciclagem* de treinamentos (potencializar habilidades e conhecimentos) *e/ou* capacitações (preparação para desempenhar uma atividade/competência) para exercer suas atividades para o processo de LA?

não sim, qual frequência? _____.

2.3.2 Se sim para o item 2.3.1, os treinamentos e/ou capacitações são efetivos?

sim parcialmente/não, por quê? _____.

2.4 Você se sente qualificado (cumpre pré-requisitos) *e* habilitado (apto) para desempenhar sua função no processo de Licenciamento Ambiental?

sim não, por quê? _____.

2.5 Você enfrenta desafios para exercer suas atribuições de trabalho para o LA?

não sim, quais? _____.

2.6 Existe alguma influência/pressão política quanto as análises e deliberações para emissão de Licença Ambiental?

não sim, como acontece e tal situação já modificou algum documento que você tenha elaborado?

3. Das análises do Licenciamento Ambiental

3.1 Do ponto de vista quantitativo (check-list)

Os estudos ambientais são *sempre* apresentados pelo requerente dentro dos conformes dos parâmetros técnicos e/ou dos termos de referências estabelecidos em normas pelo órgão público?

sim não, por que e qual procedimento se segue ao identificar irregularidades/não conformidades com o documento apresentado?

3.3.1 Esse estudos ambientais apresentados são suficientes para prever impactos?

sim, como? não, por quê?

3.3.2 Os impactos ambientais identificados nos estudos apresentado e nas vistorias técnicas da SEMAM para instalação, operação e funcionamento da atividade/empreendimento passíveis de LA são mitigados e compensados nas condicionantes da Licença Ambiental?

sim, como? não, por quê?

3.2 Do ponto de vista qualitativo (visão holística)

3.2.1 Os estudos ambientais apresentados pelos requerentes *são suficientes* para fazer do LA um instrumento que efetiva os princípios da precaução e prevenção de danos ao meio ambiente ocasionados por atividades e empreendimentos efetivo ou potencialmente poluidoras ao meio ambiente?

sim, como? não, por que e qual procedimento se segue para acrescentar essa responsabilidade constitucional nas deliberações do LA?

3.2.2 Os estudos ambientais apresentados pelos requerentes *são suficientes* para analisar e deliberar quanto a emissão da Licença Ambiental em conformidade/responsabilidade do LA de ser um instrumento de política pública para o desenvolvimento sustentável e prevenção de impactos?

sim, como? não, por que e qual procedimento poderia seguir para acrescentar uma visão holística e sustentável sobre as atividades e empreendimentos efetivos ou potencialmente danosos ao meio ambiente?

3.3 A fiscalização e o monitoramento das atividades/empreendimentos licenciados pelo município de Uberaba é eficiente?

sim, como? não, por quê?

3.4 Impactos socioambientais

3.4.1 No processo municipal de LA em Uberaba os impactos socioambientais são identificados?

não, por quê? sim, como?

3.4.2 Se sim para o item 2.8.1, são mitigados e compensados nas condicionantes da Licença Ambiental?

sim, como? não, por quê?

4. Da municipalização do LA na SEMAM:

4.1 Do suporte da SEMAD para a SEMAM

4.1.1 As questões relativas ao LA já aprimoradas pelo Estado de MG, ou seja, as experiências, processos, procedimentos, sistema operacional, logística, entre outros afins, foram compartilhados com o município para a municipalização do LA?

não sim/parcialmente, como?

4.1.2 Houve suporte financeiro da SEMAD para SEMAM para municipalizar o LA?

não não sei sim, como?

4.1.3 Houve suporte técnico e/ou administrativo da SEMAD para SEMAM para municipalizar o LA?

não não sei sim, como?

4.2 Comparativo

4.2.1 A municipalização do LA contribuiu para a proteção e melhoria da qualidade do meio ambiente de Uberaba?

(_) sim, como? (_) não, por quê?

4.2.2 A municipalização do LA contribuiu para dar mais autonomia na gestão ambiental das atividades e empreendimentos potencialmente poluidores em Uberaba?

sim, como? não, por quê?

4.2.3 A municipalização do LA em Uberaba foi positiva?

sim, como? não, por quê?

4.2.4 Como você avalia o processo de LA Municipal em Uberaba como instrumento para o desenvolvimento sustentável?

5. Potencial e déficit democrático

5.1 O processo de LA Municipal de Uberaba permite participação de todos os grupos interessados: sociedade civil (à exemplo: instituições de ensino, moradores, Organizações Não Governamentais e Associações em prol do meio ambiente, etc) setor produtivo (à exemplo: empresas, indústrias, setor rural, etc) e poder público (legislativo, executivo e judiciário – nas três esferas de governo)?

sim, como? não/só de alguns, por quê?

5.2 Todos os grupos afetados pela atividade/empreendimentos são identificados?

sim, como? não/só de alguns, por quê?

5.3 As análises e deliberações da SEMAM incorporam reivindicações de todos grupos de interesse e todos os peticionamentos feitos à SEMAM são respondidos?

sim, como? não/só de alguns, por quê?

5.4 O processo de LA Municipal em Uberaba permite a construção de um consenso?

sim, como? não, por quê?

5.5 Há grupos de interesse privilegiados com maior capacidade de influência e participação no processo de LA Municipal?

sim, como? não

5.6 Como corrigir desigualdades de participação no processo de licenciamento?

5.7 Na sua visão, a composição e dinâmica do COMAM é democrático?

sim, como? não, por quê?

5.8 Há audiências públicas e transparência quanto as análises e deliberações da SEMAM/COPAM?

sim, como? não, por quê?

6. Como é gerenciado o recurso do Fundo Municipal de Meio Ambiente?

ANEXO II – TERMO DE ESCLARECIMENTO E CONSENTIMENTO PARA O GRUPO E

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE

Título do Projeto: “Licenciamento Ambiental e a construção da sustentabilidade local: Uberaba/MG”

Termo De Esclarecimento

Você está sendo convidado a participar do estudo de Título do Projeto: “Licenciamento Ambiental e a construção da sustentabilidade local: Uberaba/MG”. O objetivo principal dessa pesquisa é compreender o papel do Licenciamento Ambiental na construção da sustentabilidade local.

Como objetivos específicos, esta pesquisa visa interpretar a governança, a territorialidade, a burocracia, a qualidade de vida e a justiça socioambiental na produção de territórios sustentáveis e, assim, analisar as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável, estabelecendo o vínculo entre o público e o privado no processo de municipalização do licenciamento ambiental na construção da sustentabilidade local em Uberaba/MG.

Este estudo poderá contribuir de modo significativo para a diagnosticar o processo de Licenciamento Ambiental Municipal e compreender tanto a efetividade desse instrumento de política pública ambiental para um desenvolvimento sustentável, significado dado pela legislação brasileira, quanto o seu potencial e déficit na construção de cidades sustentáveis, na experiência individual de cada participante. Assim, para que o diagnóstico do procedimento de Licenciamento Ambiental Municipal seja realizado, a sua participação é importante.

Caso você aceite participar, irá conceder uma entrevista que seguirá um roteiro semiestruturado e que poderá ser gravada em áudio e/ou transcrita. Não será feito nenhum procedimento que lhe traga qualquer desconforto ou risco à sua vida.

Espera-se que os benefícios decorrentes da sua participação diagnosticar além das questões da legislação e da técnica, que aproxime dos efeitos práticos da realidade vivenciada por aqueles que deliberam quanto a emissão das Licenças Ambientais, bem como orientem estratégias públicas para otimizar a eficiência desse instrumento, contribuindo com a proteção e melhoria da qualidade ambiental, com a construção de territórios sustentáveis, e se estenda à sociedade por meio do processo da pesquisa e da publicação dos resultados.

Você poderá obter todas as informações que quiser e poderá não participar da pesquisa ou retirar seu consentimento durante a entrevista, sem prejuízo no seu atendimento. Pela sua participação no estudo, você não receberá qualquer valor em dinheiro, mas terá a garantia de que todas as despesas necessárias para a realização da pesquisa não serão de sua responsabilidade. Seu nome não aparecerá em qualquer momento do estudo, pois você será identificado com um pseudônimo/código, escolhido pelo pesquisador.

Termo De Consentimento Livre Após Esclarecimento

Título do Projeto:

“Licenciamento Ambiental e a construção da sustentabilidade local: Uberaba/MG”

Eu, _____, li e/ou ouvi o esclarecimento acima e compreendi para que serve o estudo e qual procedimento a que serei

submetido. A explicação que recebi esclarece os riscos e benefícios do estudo. Eu entendi que sou livre para interromper minha participação a qualquer momento, sem justificar minha decisão e que isso em nada afetará o meu trabalho nesta instituição. Sei que meu nome não será divulgado, que não terei despesas e não receberei dinheiro por participar do estudo. Eu concordo em participar do estudo e receberei uma via deste Termo.

Uberaba,/...../.....

Assinatura do voluntário

Documento de Identidade

Mariana Oliveira Barbosa
Pesquisadora responsável
Prof. Dr. Winston Kleiber de Almeida Bacelar
Pesquisador orientador

Telefone de contato dos pesquisadores:
Professor Dr. Winston Kleiber de Almeida Bacelar: (34) 3291-5982
Mariana Oliveira Barbosa: (34) 99122-3078

ANEXO III – TERMO DE ESCLARECIMENTO E CONSENTIMENTO PARA O GRUPO G

Título: Licenciamento Ambiental e a Construção da Sustentabilidade Local: Uberaba/MG

Você está sendo convidado a participar do estudo de Título do Projeto: “Licenciamento Ambiental e a Construção da Sustentabilidade local: Uberaba/MG”, pelo Instituto de Geografia (IG) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). O objetivo principal dessa pesquisa é compreender o papel da municipalização do licenciamento ambiental na construção da sustentabilidade local e, para tal, será realizado um estudo de caso do município de Uberaba/MG que licencia até classe 4 via convênio firmado com Estado de MG desde 05 de junho de 2012.

Esta pesquisa visa interpretar a governança, a territorialidade, a burocracia, a qualidade de vida e a justiça socioambiental na produção de territórios sustentáveis e, assim, analisar as noções de sustentabilidade e de desenvolvimento sustentável, estabelecendo o vínculo entre o público e o privado no processo de municipalização do licenciamento ambiental na construção da sustentabilidade local em Uberaba/MG.

Este estudo poderá contribuir de modo significativo para a diagnosticar o processo de licenciamento ambiental municipal, compreender tanto a efetividade desse instrumento de política pública ambiental para um desenvolvimento sustentável quanto o seu potencial e déficit na construção de cidades sustentáveis, na experiência individual de cada participante. Assim, para que esse diagnóstico tenha sucesso, a sua participação é fundamental.

Espera-se que os benefícios decorrentes da sua participação diagnostique além das questões da legislação e da técnica, que aproxime dos efeitos práticos da realidade vivenciada por aqueles que trabalham com o licenciamento ambiental municipal, bem como orientem estratégias de políticas públicas para otimizar a eficiência desse instrumento, contribuindo com a proteção e melhoria da qualidade ambiental, com a construção de territórios sustentáveis e se estenda à sociedade por meio do processo da pesquisa e da publicação dos resultados.

As respostas deverão considerar sua experiência até novembro de 2019 e você gastará aproximadamente 20 minutos para respondê-las.

Salientamos que esta pesquisa é CONFIDENCIAL e tem finalidade estritamente acadêmica. EM NENHUM MOMENTO SEUS DADOS PESSOAIS SERÃO REVELADOS OU COMPARTILHADOS.

Caso tenha qualquer dúvida, não hesite entrar em contato através do telefone (34) 99122-3078 ou do e-mail mr_barbosa@hotmail.com .

Atenciosamente,
 Mariana Oliveira Barbosa, mestrand
 Winston Kleiber de Almeida Bacelar, orientador PhD

ANEXO IV – QUESTIONÁRIO APLICADO AO GRUPO G VIA FORMULÁRIO GOOGLE

1- Você trabalha ou já trabalhou com licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG?
 Sim Não

2- Qual a natureza jurídica da instituição onde você trabalha ou trabalhou com licenciamento ambiental em Uberaba/MG?

Poder Executivo Municipal que participa do processo de licenciamento ambiental
 Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM (obs: se você é membro do COMAM e atua também em outra instituição, considere apenas a opção membro do Conselho)
 Setor Ambiental de Empresa Privada
 Consultoria Ambiental

3- Qual seu tempo total de trabalho com licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG?

Menos de 1 ano
 Entre 1 e 3 anos
 Entre 4 e 6 anos
 Há mais de 7 anos

4- Você recebeu treinamentos (potencializar habilidades e conhecimentos) e/ou capacitações (preparação para desempenhar uma atividade/competência) para trabalhar com o licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG?

Sim Não
 4.1.1 - Se SIM para item 4, quão eficiente foram?
 Muito eficiente
 Eficiente
 Neutro
 Pouco eficiente
 Nada eficiente

4.1.2 - Ainda se SIM para item 4, quem ofereceu o treinamento/capacitação?

4.2 - Se NÃO para item 4, como fez ou vem fazendo para trabalhar com o licenciamento ambiental municipal?

5 - Você se sente qualificado (cumpre pré-requisitos) e habilitado (apto) para desempenhar sua função no processo de licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG?
 Muito
 Suficiente
 Pouco
 Não

6 - Na sua opinião, o licenciamento ambiental realizado pelo município de Uberaba/MG, quando comparado ao licenciamento executado pelo Estado de Minas Gerais, contribui para a melhoria da QUALIDADE AMBIENTAL LOCAL?

Contribui mais do que o licenciamento estadual
 Contribui menos do que o licenciamento estadual
 Contribui igualmente
 Não sei

7 - Na sua opinião, o licenciamento ambiental realizado pelo município de Uberaba/MG, quando comparado ao licenciamento executado pelo Estado de Minas Gerais, contribui para dar mais CELERIDADE ao processo?

Contribui mais do que o licenciamento estadual
 Contribui menos do que o licenciamento estadual
 Contribui igualmente
 Não sei

8 - Na sua opinião, a municipalização do licenciamento ambiental contribui para dar mais AUTONOMIA para a governança territorial do município de Uberaba/MG?

Muito
 Suficiente
 Neutro
 Pouco
 Não contribui

9 - No contexto dos itens 6, 7 e 8, de que forma o licenciamento ambiental municipal contribui (mais/menos/igualmente) para a melhoria da qualidade ambiental local e para dar mais celeridade aos processos?

10 - Na sua opinião, o licenciamento ambiental municipal em Uberaba/MG permite PARTICIPAÇÃO de todos os grupos interessados: sociedade civil, setor produtivo e poder público?

Sim
 Não/Só de alguns

10.1 - Se "Não/Só de alguns" para o item 10, por quê?

11 - Há grupos de interesse privilegiados com maior capacidade de influência e participação no licenciamento ambiental municipal?

Sim/Só de alguns
 Não

11.1 - Se "Sim/Só de alguns" para o item 11, por quê?

12 - Na sua opinião, o licenciamento ambiental municipal é capaz de compatibilizar desenvolvimento econômico, social e ambiental?

Sim
 Não
 Parcialmente

12.1 - Com relação ao item 12, de que forma/por quê?

13 – Na sua opinião, o licenciamento ambiental municipal em Uberaba (até classe 4) contribui para mitigar os IMPACTOS SOCIAIS negativos das atividades e empreendimentos licenciados?

Sim

Não

Parcialmente

13.1 – Com relação ao item 13, de que forma/por quê?

14 – Na sua opinião, quais os principais problemas do licenciamento ambiental no município de Uberaba/MG?

15 – Na sua opinião, quais os pontos fortes (aspectos mais positivos) do licenciamento ambiental no município de Uberaba/MG?

16 - Que recomendações você teria para outras prefeituras que pretendem implantar o licenciamento ambiental municipal?

ANEXO V - OFÍCIO ENVIADO AO SEMAD VIA E-MAIL

07/12/2020

Email – Mariana Barbosa – Outlook

Re: Solicita informações sobre o licenciamento ambiental

Flaviana Cardoso Favoreto <flaviana.favoreto@meioambiente.mg.gov.br>

Seg, 30/11/2020 13:39

Para: Mariana Barbosa <mr_barbosa@hotmail.com>

Prezada,

conforme conversado a Semad possui a estrutura institucional instituída pela Lei 23.304, de 30/05/2019 e Decreto nº 47.787, de 15/12/2019. O organograma se encontra detalhado no link <http://www.meioambiente.mg.gov.br/instituicao/organograma>

Toda a estrutura das Superintendências Regionais de Meio Ambiente é voltada para a regularização ambiental das atividades licenciáveis pelo Estado, porém de uma forma geral todas as outras áreas são voltadas ao apoio, gestão e modernização dos processos de regularização.

As Assessorias e a Subsecretaria de Regularização Ambiental são as áreas indiretas referentes ao Licenciamento que mais contribuem com o processo de licenciamento ambiental estadual.

Diretamente ligada ao licenciamento estão as Superintendências Regionais de Meio Ambiente (<http://www.meioambiente.mg.gov.br/supramis-regionais>). Elas são divididas em 4 diretorias que dão variados tipos de apoio ao licenciamento.

Modalidades de licenciamento

O processo de licenciamento ambiental pode ser realizado em três modalidades:

- Licenciamento Ambiental Trifásico - LAT;
- Licenciamento Ambiental Concomitante - LAC;
- Licenciamento Ambiental Simplificado - LAS.

O Licenciamento Ambiental Simplificado – LAS

O LAS poderá ser realizado eletronicamente, em uma única fase, por meio de cadastro ou da apresentação do Relatório Ambiental Simplificado pelo empreendedor, segundo critérios e pré-condições que serão estabelecidos pelo órgão ambiental competente, resultando na concessão de uma Licença Ambiental Simplificada.

Licenciamento Preventivo e Corretivo - LAC

condições que serão estabelecidas pelo órgão ambiental competente, resultando na concessão de uma Licença Ambiental Simplificada.

Licenciamento Preventivo e Corretivo - LAC

Se o requerimento de licença ambiental é apresentado quando o empreendimento ou atividade está na fase de planejamento, ou seja, antes que qualquer intervenção seja feita no local escolhido para sua implantação, diz-se que está ocorrendo o licenciamento preventivo.

Se o requerimento de licença ambiental é apresentado quando o empreendimento ou atividade está na fase de instalação ou de operação, diz-se que está ocorrendo o licenciamento corretivo. Nesse caso, dependendo da fase em que é apresentado o requerimento de licença, tem-se a licença de instalação de natureza corretiva (LIC) ou a licença de operação de natureza corretiva (LOC).

Estou à disposição para maiores esclarecimentos.

<https://outlook.live.com/owa/mail/0/sentitems/id/AQQkADAwATE2MjcxLTYxZjk1NjQ4OAA!MDACLTAwCgAQAO9mD2KZjCJ0tSf6m7GGs5M%3D?state=0&...> 1/2

07/12/2020

Email – Mariana Barbosa – Outlook

Atenciosamente;



Flaviana Cardoso Favoreto
Assessoria de Gestão Regional - Núcleo de Modernização de Processos
 31 3915.1633 – flaviana.favoreto@meioambiente.mg.gov.br
 Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - Sisema
 Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - Semad
www.meioambiente.mg.gov.br

De: "Mariana Barbosa" <mr_barbosa@hotmail.com>
Para: "Flaviana Cardoso Favoreto" <flaviana.favoreto@meioambiente.mg.gov.br>
Enviadas: Sexta-feira, 27 de novembro de 2020 9:29:19
Assunto: Solicita informações sobre o licenciamento ambiental

Prezada, bom dia!

Sou estudante de mestrado pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e estou realizando uma pesquisa sobre o licenciamento ambiental (LA) e a construção da sustentabilidade local, meu estudo de caso versa sobre o município de Uberaba-MG. Assim, afim de comparar a estrutura do LA estadual com o municipal, solicito informações com relação a estrutura estadual para o licenciamento ambiental (equipe e setores diretos e indiretos), especialmente com relação a equipe técnica que analisa e delibera a emissão da licença, bem como a equipes de fiscalização e monitoramento, por favor.

www.meioambiente.mg.gov.br

De: "Mariana Barbosa" <mr_barbosa@hotmail.com>
Para: "Flaviana Cardoso Favoreto" <flaviana.favoreto@meioambiente.mg.gov.br>
Enviadas: Sexta-feira, 27 de novembro de 2020 9:29:19
Assunto: Solicita informações sobre o licenciamento ambiental

Prezada, bom dia!

Sou estudante de mestrado pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e estou realizando uma pesquisa sobre o licenciamento ambiental (LA) e a construção da sustentabilidade local, meu estudo de caso versa sobre o município de Uberaba-MG. Assim, afim de comparar a estrutura do LA estadual com o municipal, solicito informações com relação a estrutura estadual para o licenciamento ambiental (equipe e setores diretos e indiretos), especialmente com relação a equipe técnica que analisa e delibera a emissão da licença, bem como a equipe de fiscalização e monitoramento, por favor.

Agradeço antecipadamente pela atenção e aguardo retorno.

Mariana Barbosa
Contato 34 99122-3078

Orientador Winston Kleiber de Almeida Bacelar
Programa de Pós-Graduação em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia

ANEXO VI – AUTORIZAÇÃO SEMAM PARA REALIZAR A PESQUISA



Secretaria de
Meio Ambiente



Ofício/SEMAM n.º 26

Uberaba-MG, 23/08/2019

Prezado Prof. Dr.

Em resposta ao Ofício nº 06/2019, vimos através deste informar que será um prazer que esta Secretaria de Meio Ambiente de Uberaba contribua com a produção científica da Mestranda Mariana Oliveira Barbosa, mediante autorização, que neste ato fica concedida, para que a discente desenvolva pesquisa sobre Políticas Públicas Ambientais para Sustentabilidade, com enfoque no Licenciamento Ambiental, no âmbito deste órgão público.

Informamos ainda que a Secretaria fica à disposição da Mestranda e da Universidade para qualquer informação que seja necessária.

Atenciosamente,


MARLUS SÉRGIO BORGES SALOMÃO
Secretário de Meio Ambiente


MARCO TÚLIO MACHADO BORGES PRATA
Secretário Adjunto de Meio Ambiente

Ao Ilmo. Sr. Dr.
WINSTON KLEIBER DE ALMEIDA BACELAR
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Saúde Ambiental e Saúde do
Trabalhador – PPGAT/IG/UFU
Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia
Uberlândia-MG