

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA SÍNTESE SOBRE A NECESSIDADE DE AVALIAR OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS

HELENA DE FIGUEIREDO HAMMES¹;
TIRZAH MOREIRA SIQUEIRA²

¹Universidade Federal de Pelotas - UFPEL – hammesbio@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas - UFPEL – tirzahsiqueira@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a legislação ambiental vem avançando significativamente nos últimos anos, sobretudo no que se refere ao processo de licenciamento ambiental, o qual, por uns, é considerado um instrumento indispensável ao controle do avanço antrópico sobre o ambiente e, por outros, é dito como uma ferramenta demasiadamente burocrática que impede o pleno desenvolvimento do país.

Segundo MILARÉ (2015), o licenciamento ambiental é um processo de caráter complexo, em cujas etapas podem intervir vários atores. Desta forma, não é de se admirar que, ao longo do tempo, várias falhas se acumularam no sistema, muitas impulsionadas pela necessidade de resguardo dos técnicos, bem como pela adoção de um modelo burocrático através do qual se pretendia proporcionar uma padronização dos procedimentos de forma a garantir a previsibilidade da organização institucional.

No entanto, esse modelo ritualista acabou por apresentar um excesso de formalidades, havendo uma valorização dos regulamentos, instruções e normas (BARROS et al, 2017), em detrimento do objetivo final a que o próprio sistema inicialmente se propôs, de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a manutenção da qualidade do ambiente em que a sociedade se encontra inserida. Uma vez instituída a padronização de ações, a sua repetição, de forma mecanizada, fez com que se perdesse a criticidade sobre tais condutas.

Em face de tudo isso, é que muito se tem falado sobre a necessidade de simplificar e desburocratizar os procedimentos administrativos impostos pelo licenciamento de uma atividade (ABREU e FONSECA, 2017; BRAGAGNOLO et al, 2017; NASCIMENTO e FONSECA, 2017; LOOMIS e DZIEDZIC, 2018; NASCIMENTO et al, 2020).

Contudo, no ambiente legislativo, com reflexo no executivo – ou vice-versa –, as discussões sobre licenciamento não surgem, infelizmente, da necessidade de tornar estes procedimentos mais eficientes em proteger o meio ambiente, mas são motivadas, majoritariamente, em resposta à pressão imposta por determinados grupos que entendem que o processo como um todo deve ser agilizado com vistas à promoção do desenvolvimento econômico que resulta em bens e serviços à sociedade, assim como a geração de empregos. Entretanto, ignoram que a qualidade de vida que as pessoas reclamam não se resume única e exclusivamente a uma série de benefícios como obras de infraestrutura, energia elétrica, alimentos, transporte e moradia, mas, também, à harmonia ecossistêmica do ambiente em que se encontram inseridas.

É imperativo que os procedimentos adotados durante o licenciamento ambiental sejam avaliados, mas não somente sobre o viés da eficiência administrativa, devendo ser considerado, sobretudo, o seu reflexo no ecossistema que ele, o licenciamento, tem a intenção de proteger.

Para SANDLERS (1996), eficaz é algo que funciona como pretendido e atende aos propósitos para os quais foi projetado.

Com o objetivo de enriquecer o debate, o que se pretende aqui é observar como diferentes grupos percebem o licenciamento ambiental buscando entender, através da visão dos licenciadores e dos licenciados, como ele tem funcionado, bem como se vem atendendo aos seus propósitos, quando ouvida a população.

2. METODOLOGIA

A coleta de dados deste trabalho foi obtida através da pesquisa de mestrado em andamento intitulada como *Índice de Qualidade do Licenciamento Ambiental (IQLA): Uma ferramenta de avaliação progressiva dos procedimentos administrativos*, a qual empregou o uso de questionários como parte de sua metodologia, com o objetivo de captar a impressão de diferentes grupos envolvidos com o licenciamento ambiental, desde os técnicos e gestores responsáveis pela tomada de decisão dentro do órgão ambiental, passando pelos consultores e empreendedores que solicitam o licenciamento de suas atividades até a população que percebe, de fato, o reflexo da eficiência, ou não, dos procedimentos de licenciamento ambiental na prática.

Para este levantamento de ideias e percepções, optou-se pela implementação de uma pesquisa qualitativa transversal, cujo objetivo foi de captar as impressões e pontos de vista dos participantes, fornecendo um retrato das opiniões de um grupo em um determinado momento no tempo (FINK, 2002). Salienta-se, no entanto, que não se trata de uma pesquisa generalizável, mas exploratória, no sentido de buscar conhecimento sobre uma questão que se quer entender melhor, explorando, com riqueza, o que pensam determinados grupos (VIEIRA, 2009).

Os questionários foram disponibilizados através da plataforma digital Google Forms sendo, a sua divulgação, realizada através das mídias sociais no período compreendido entre julho e setembro de 2020.

Ressalta-se que não há espaço aqui para discutir todas as respostas obtidas, sendo apresentadas apenas as opiniões que reforçam a necessidade de se avaliar o procedimento de licenciamento ambiental, objetivo deste trabalho.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Vivenciamos, atualmente, uma crise de credibilidade sobre o processo de licenciamento ambiental sendo possível observar servidores desmotivados e, portanto, descontentes com o papel que vem desempenhando, assim como empreendedores ávidos por mudanças – algumas desastrosas – em todo o cenário ambiental.

Com relação aos empreendedores entrevistados, todos informaram que não concordam com a classificação de porte e potencial poluidor imposta à sua empresa. Na visão deles, uma classificação equivocada acaba gerando um processo muito mais complexo do que a atividade requer ou, ainda pior, o contrário. Assim, já de início, se cria uma animosidade entre as partes levando o empreendedor a não aceitar o que lhe está sendo imposto por considerar injusto e, em contrapartida, induzindo o órgão ambiental ao uso de instrumentos de imposição coercitiva.

Se, de outra forma, o processo, como um todo, fosse mais participativo, incluindo ambas as partes (licenciado e licenciador) na delimitação inicial de condução dos procedimentos, haveria, talvez, a criação de um vínculo, onde



todos se veriam como parceiros em busca do resultado final ideal que compatibilize a atividade com o mínimo impacto sobre o meio ambiente.

Com relação à eficiência do licenciamento, tanto empreendedores quanto consultores consideram, majoritariamente, que o licenciamento ambiental não é eficiente em proteger o meio ambiente. De uma forma geral, suas respostas nos levam a entender que estes atores percebem o licenciamento como sendo um procedimento administrativo, cujo foco reside no cumprimento de suas formalidades, deixando, em segundo plano, a fiscalização prática da atividade. E, ainda, com relação aos órgãos ambientais, poucos relataram estarem satisfeitos com os procedimentos adotados pelas unidades de licenciamento e fiscalização com as quais tiveram contato.

De outro lado, a maioria dos técnicos que responderam aos questionários, embora apresentem algumas demandas que entendem serem necessárias para aprimorar o licenciamento, se mostraram satisfeitos com os procedimentos adotados pelos órgãos ambientais em que trabalham, considerando, ainda, que o licenciamento ambiental é eficiente em proteger o meio ambiente.

Frente a essas duas formas de enxergar o licenciamento ambiental, já resta claro que a comunicação entre as partes não está ocorrendo de forma adequada e que uma avaliação, tanto do desempenho dos empreendedores (já que a maioria dos técnicos considerou como *pouco eficiente* a qualidade dos estudos entregues pelos empreendedores), quanto do órgão ambiental (cuja avaliação, por parte de empreendedores e consultores, da maioria dos procedimentos e, principalmente, do tempo para emissão de licença requerida como *pouco eficiente* e *nada eficiente*), é necessária para dirimir esses conflitos com o intuito de tornar o licenciamento claro e objetivo para ambos os lados.

Por fim, há de ser ouvido o grupo cuja voz, neste contexto, pode ser considerada como a mais importante, haja vista que é o primeiro a sentir os reflexos da eficiência ou ineficácia do licenciamento ambiental: a população.

De início, percebemos o interesse da população pelo tema a julgar pelo maior número de repostas, quando comparado aos outros grupos.

Todos os respondentes informaram estarem *muito preocupados* ou *preocupados* com o meio ambiente, os quais percebem ou já perceberam alguma situação relacionada à degradação do meio ambiente no entorno do local em que vivem e/ou trabalham. Sobre isso, poucos tomaram alguma iniciativa como tratar do assunto com um político, divulgar na imprensa ou participar de uma manifestação. Contudo, a maioria acabou não fazendo nada, principalmente por não saber a quem recorrer.

Ao se analisar as demais respostas, é possível perceber que a população se sente excluída do processo de licenciamento e das ações de proteção do meio ambiente onde ela vive, demonstrando um interesse em ser mais participativa, tanto ajudando a agregar informações sobre a região para compor a tomada de decisão do órgão ambiental, quanto auxiliando na fiscalização dentro dos seus bairros.

O Termo que mais apareceu nas respostas a este questionário foi *falta de informação*, refletindo que a população não está participando do processo de licenciamento nem, tampouco, sendo informada da sua realização.

Ademais, quando perguntados sobre a eficiência do órgão ambiental em minimizar os efeitos negativos de algum empreendimento cuja instalação eles tenham acompanhado, a maioria respondeu que *não* ou *em parte*, sendo que os demais responderam que *se não fosse o licenciamento e a fiscalização ambiental da atividade, os efeitos negativos da instalação e/ou da operação do*

empreendimento teriam causado muito mais transtornos aos moradores do entorno.

Os principais efeitos negativos observados pela população foram descarte de resíduos, lançamento de efluentes sem tratamento, poluição das águas e do ar, desmatamento, dentre outros. Ressalte-se que todos esses fatores representam formas de degradação do meio ambiente que deveriam ser evitadas e/ou minimizadas pelo licenciamento ambiental. Portanto, o fato de a população os perceber, coloca a eficiência do licenciamento em dúvida.

Esta pequena síntese dos resultados obtidos com os questionários serve para ilustrar a necessidade crescente de se promover a avaliação dos procedimentos adotados pelo licenciamento ambiental com o intuito de se desenhar um sistema eficiente em proteger o meio ambiente de forma a garantir a qualidade ambiental.

4. CONCLUSÕES

Diante do exposto, podemos concluir que os procedimentos administrativos utilizados atualmente não vêm funcionando da maneira como foram idealizados, haja vista as críticas registradas. Ademais, a população continua observando marcas de degradação da qualidade ambiental as quais não deveriam ser percebidas com tanta intensidade, caso o licenciamento fosse capaz de alcançar todo o seu potencial.

Assim, apesar de se tratar de uma ferramenta extremamente importante para a proteção do meio ambiente, carece de uma profunda avaliação propositiva.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, E. L.; FONSECA, A. Análise comparada da descentralização do licenciamento ambiental em municípios dos estados de Minas Gerais e Piauí. **Sustentabilidade Em Debate**, v. 8, n. 3, p. 167-180, 2017.
- BARROS, C. S.; DA SILVA, M. A. C.; BEZERRA, E. P.; RIBEIRO, R. M. Análise do processo de licenciamento ambiental: um estudo de caso na cidade de Sobral – CE. **ScientiaTec: Revista de Educação, Ciência e Tecnologia do IFRS**, v. 4, n. 1, p. 72–89, 2017.
- BRAGAGNOLO, C., Lemos, C. C., Ladle, R. J., Pellin, A. Streamlining or sidestepping? Political pressure to revise environmental licensing and EIA in Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 65, p. 86-90, 2017.
- FINK, A. **How to Design Survey Studies**. 2ª Edição, Sage, 2002.
- LOOMIS, J. J.; DZIEDZIC, M. Evaluating EIA systems' effectiveness: A state of the art. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 68, n., p. 29-37, 2018
- MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: A Gestão Ambiental em Foco**. 10ª edição. São Paulo: Editora revista dos Tribunais, 2015.
- NASCIMENTO, T.; FONSECA, A. A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 43, Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental, p. 152–170, 2017.
- NASCIMENTO, THIAGO; ABREU, EMANOELE LIMA; FONSECA, ALBERTO. Descentralização do Licenciamento e da Avaliação De Impacto Ambiental No Brasil: Regulação e Estudos Empíricos. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 23, 2020.
- PARASURAMAN, A. **Marketing research**. 2. ed. Addison Wesley Publishing Company, 1991.
- VIEIRA, S. **Como Elaborar Questionários**. Ed. Atlas, 2009.