

CAPÍTULO VIII

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (RS): EVOLUÇÃO E PANORAMA ATUAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.18616/plan08>

Brandaly Staudt - UERGS

Naiara Machado da Silva - UERGS

Letícia Gonçalves Peres - UERGS

Marcelo Maisonette Duarte - UERGS





INTRODUÇÃO

A busca contínua da evolução, na trajetória humana, tem adquirido uma nova dimensão nas últimas décadas: a necessidade do desenvolvimento sustentável. Questiona-se a noção de desenvolvimento restrita à acumulação de recursos materiais, a partir da constatação de que, na medida em que afeta a natureza, o homem também é afetado por ela. Presencia-se, a partir daí, uma mudança de paradigmas, que leva à necessidade de estabelecer critérios que limitem a ação humana em suas interações com os ambientes naturais.

Partindo dessa premissa, pretende-se, no presente capítulo, encadear as transformações da legislação ambiental no que concerne ao licenciamento para os dados de processos de licenciamento propriamente ditos. Para tanto, apresentam-se, inicialmente, conceitos relacionados ao desenvolvimento sustentável e à multiplicidade de significações a ele atribuídas, perpassando pela evolução acerca de seu entendimento nas últimas décadas. Referenciam-se autores que discorrem sobre a necessidade de limites e regulações, a qual vem resultando na adequação das instituições e no estabelecimento de leis, normas e práticas nos diversos regimes dos países, em nível mundial, como forma de promover os princípios do desenvolvimento sustentável.

Apresentam-se, a seguir, as principais características e os conceitos relacionados ao licenciamento. Expõem-se as leis ambientais basilares a que está sujeito o processo de Licenciamento Ambiental e, a partir dessas informações, analisa-se a evolução do licenciamento ambiental no estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido, por meio da análise dos dados disponibilizados pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – FEPAM, busca-se uma correspondência entre as mudanças na legislação ambiental e a quantidade de licenciamentos ambientais concedidos no Estado, bem como os tipos de licenciamento e em qual fase eles se situam. Outra questão a se relacionar são os desastres ambientais, a divulgação nos veículos midiáticos e como eles podem influenciar em uma tomada de decisão para mudanças na legislação do estado do Rio Grande do Sul.

SUSTENTABILIDADE, EVOLUÇÃO E LIMITES

Partindo de uma multiplicidade de interpretações, o termo desenvolvimento sustentável foi se delineando paralelamente à evolução das políticas ambientais no contexto mundial. Segundo Saavedra (2014), nas décadas de 70 e 80 do século XX, quando o conceito de desenvolvimento sustentável não era ainda amplamente discutido, definido e socializado, na América Latina já se utilizava com frequência o conceito de “ecodesenvolvimento”. Como refere o autor, esse conceito propunha:

[...] unir a necessidade de cuidado do meio ambiente com as necessidades de desenvolvimento, para defender a possibilidade de diferentes estilos de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos e criticar as interpretações economicistas do desenvolvimento que se associavam unicamente ao crescimento econômico e à imitação mecânica do modelo de crescimento econômico primeiro-mundista. (SAAVEDRA, 2014, p. 177).

O autor destaca o ecodesenvolvimento como um conceito de vanguarda no nascente debate político, apresentado em seminário no México por Sachs⁶, apenas um ano depois de

⁶ Economista polonês, francês e mais tarde naturalizado brasileiro, Ignacy Sachs, na segunda metade dos anos 60, trabalhou como professor na *École des Hautes Études e Sciences Sociales*.



finalizada a conferência de Estocolmo de 1972 e desenvolvido predominantemente por cientistas e intelectuais latino-americanos. Segundo ele, a partir dos debates daí advindos, descartou-se a tese do Primeiro Mundo, que culpava o crescimento demográfico – sobretudo no Terceiro Mundo – pela crise ambiental global e que “[...] absolutizando os limites físicos da Terra defendiam deter todo tipo de desenvolvimento e crescimento econômico.” (SAAVEDRA, 2014, p. 189).

Saavedra ressalta, ainda, que somente 19 anos após a convocação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (CNUMAH), a partir do famoso relatório de 1987, *Nosso Futuro Comum*, a comunidade internacional, representada na Assembleia Geral da ONU em 1991, chegou a um acordo para avançar na resolução de questões ambientais, com base na ligação e inter-relação dos conceitos de meio ambiente e desenvolvimento, em um fenômeno único e indivisível, sob a forma de desenvolvimento sustentável. Conforme conclui o autor, “[...] o meio ambiente e desenvolvimento, como perspectiva estruturante do debate ambiental, gerado em grande parte por intelectuais latino-americanos, foi formalmente aceito pela ONU.” (SAAVEDRA, 2014, p. 195). O conceito formulado no referido relatório (também conhecido como Brundtland) defende que o desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer as suas próprias necessidades.

Entretanto, conforme ressalta Mendes (2009), ainda hoje, a falta de precisão no conceito de sustentabilidade traz consigo deficiências nas referências teóricas. Desse modo, busca relacionar esse conceito aos diversos campos do conhecimento, tendo como base o modelo de dimensões do desenvolvimento sustentável explicitado por Sachs (1993), cujas principais dimensões seriam: ecológica, econômica, social, espacial ou territorial, cultural, política e, ainda, psicológica. Nessa abordagem, o desenvolvimento da dimensão econômica se contrapõe ao desenvolvimento das demais dimensões, por aquela não visar necessariamente a uma melhoria no bem-estar social.

Ainda, conforme Redclift (2002), na perspectiva do novo século, e com o avanço da globalização, discursos ideológicos “[...] traduzem ideias como a de sustentabilidade para o terreno linguístico, gerando uma sintaxe que normalmente não se encontra na diplomacia internacional.” (REDCLIFT, 2002, p. 127). Esses discursos, segundo o autor, abrem oportunidades para diferentes atores e grupos se mobilizarem em torno de políticas, dando-lhes legitimidade durante o processo. Todavia, os diferentes atores são também capazes de elaborar e articular esses discursos, criando maneiras de refiná-los e/ou de modificá-los. Nesse contexto, Redclift identifica que as ligações entre o meio ambiente, a justiça social e a governabilidade “[...] têm se tornado crescentemente vagas em alguns discursos de sustentabilidade, e que as relações estruturais entre o poder, a consciência e o meio ambiente têm sido, gradualmente, obscurecidas.” (REDCLIFT, 2002, p. 125).

Estabelece-se, a partir disso, a necessidade de haver limites que viabilizem um desenvolvimento sustentável capaz de equilibrar o crescimento econômico com o bem-estar social, em consonância com a preservação dos meios naturais. Nesse sentido, o Estado deve atuar como agente regulador, garantindo que prevaleça o interesse público – nesse caso, a preservação dos ecossistemas, a fim de que possamos viver em um ambiente saudável –, mas, para isso, é igualmente fundamental que a sociedade entenda e legitime essa atuação do Estado, no sentido de tratar com rigor ações ambientalmente nocivas. O licenciamento ambiental, que será abordado a seguir, representa uma das formas de regulação e controle aqui referidas.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento constitui-se em um dos principais instrumentos de gestão ambiental atualmente no País e foi estabelecido pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, também conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Durante o processo de licenciamento ambiental, são avaliados os impactos que podem ser causados pelo empreendimento, tais como: seu potencial ou sua capacidade de gerar líquidos poluentes (despejos e efluentes), resíduos sólidos, emissões atmosféricas, ruídos e o potencial de risco, como, por exemplo, explosões e incêndios. Por sua natureza, algumas atividades causam danos ao meio ambiente principalmente na sua instalação, como no caso da construção de estradas ou de hidrelétricas; outras, em maior escala, a partir do seu processo de produção. Desse modo, as licenças ambientais estabelecem as condições para que a atividade ou o empreendimento cause o menor impacto possível ao meio ambiente. Qualquer alteração, portanto, deve ser submetida a novo licenciamento, com a solicitação de uma Licença Prévia. Nesse sentido, são passíveis das seguintes etapas do licenciamento ambiental:

- Licença Prévia (LP) - Deve ser solicitada na fase de planejamento da implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Aprova a viabilidade ambiental do empreendimento, não autorizando o início das obras.
- Licença Instalação (LI) - Licença que aprova os projetos. Autoriza o início da obra/empreendimento, concedida depois de atendidas às condições da Licença Prévia.
- Licença de Operação (LO) - Licença que autoriza o início do funcionamento do empreendimento/obra. É concedida após atendidas às condições da Licença de Instalação.

Deve-se observar que a solicitação de qualquer uma das licenças deve estar de acordo com a fase em que se encontra a atividade/empreendimento: concepção, obra, operação ou ampliação, mesmo que não tenha obtido anteriormente a licença prevista em lei. Atividades que estiverem em fase de ampliação e não possuem Licença de Operação, por exemplo, deverão solicitar, ao mesmo tempo, a LO da parte existente e a LP para a nova situação. No caso de já possuírem a LO, deverão solicitar a LP para a situação pretendida.

Além das licenças, o órgão ambiental pode emitir outros documentos, como a autorização temporária de atividade, declarações ou certificados específicos. Um exemplo importante desse tipo de documento é o Certificado de Cadastro de Laboratório, por meio do qual os laboratórios de análises ambientais são habilitados a emitir laudos de efluentes líquidos com vistas ao Licenciamento Ambiental no estado do Rio Grande do Sul.

Quanto aos setores afetados, um amplo rol de atividades ou empreendimentos estão sujeitos ao licenciamento ambiental, tais como: de extração e tratamento de minerais; indústria de produtos minerais não metálicos; indústria metalúrgica, mecânica, de material elétrico, eletrônico e de comunicações; indústria de material de transporte, de madeira, de borracha, de couros e de peles; indústria química, de produtos de matéria plástica; indústria têxtil, de vestuário, de calçados e de artefatos de tecidos; indústria de produtos alimentares, de bebidas e de fumo; indústrias diversas (usinas de produção de concreto, asfalto, serviços de galvanoplastia); obras civis; serviços de utilidade (produção de energia termoelétrica, estações de tratamento de água, tratamento e destinação de resíduos industriais, recuperação de áreas contaminadas ou degradadas); transporte, terminais e depósitos; turismo; atividades diversas (parcelamento do solo, projeto agrícola, projetos de assentamentos e de colonização) e de uso de recursos naturais.



LEGISLAÇÃO AMBIENTAL

Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 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).

Consta também a obrigatoriedade de que todo aquele que explorar recursos minerais deverá recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

Ainda, quanto à legislação em âmbito nacional, a Lei nº 6.938/81, referida anteriormente, dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Essa Política objetiva a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Nesse sentido, o licenciamento é um dos instrumentos de gestão ambiental estabelecido pela Lei Federal nº 6.938/81. A partir daí, em 1997, a Resolução nº 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) definiu as competências da União, dos Estados e dos Municípios e determinou que o licenciamento deverá ser sempre feito em um único nível de competência. Na próxima seção, faz-se referência a outras legislações específicas e/ou regionais, que foram se somando nessa evolução.

Enfim, como se verifica pelo exposto, partindo de uma realidade em que se percebia a natureza como um recurso inesgotável ou até como um entrave a ser superado, ocorre uma mudança de paradigma, em que a biodiversidade deve ser preservada de acordo com recursos legais presentes na Constituição, num patamar e rigidez desproporcional à compreensão da sociedade. Deve-se destacar, ainda, que as dificuldades para a evolução na aplicação da legislação ambiental vão além das questões de opinião ou de oposição. Um sério problema da legislação, unanimemente constatado pelos órgãos institucionais ligados ao tema, como a FEPAM, é de ordem simplesmente e principalmente operacional.

Essa deficiência estrutural e operacional, além de ser grave por dificultar a fluidez dos trabalhos ou mesmo ocasionar a sua precarização, tornou-se discurso principal dos opositores das causas ambientais, formulando uma situação de retrocesso da legislação de proteção ambiental, o que sabidamente trará consequências negativas em níveis inimagináveis. Assim sendo, ficou para sociedade, nas suas organizações, a tutela de protetora ambiental, buscando conhecimento e formando frentes de defesa diante das tendências de flexibilização das leis e de processos já consolidados, tendo em vista a atual conjuntura econômico-social do Brasil e, mesmo, da América-Latina. Especialmente neste momento, essa temática é de fundamental importância, dada a evolução de uma série de projetos de lei que representam um retrocesso na consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente. Nesse sentido, a procuradora de justiça, Sílvia Cappelli, que coordenou a área de Meio Ambiente do Ministério Público e presidiu a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente, afirmou, em entrevista concedida ao Jornal da Universidade (da Universidade Federal do Rio Grande do Sul), o seguinte:

Tenho dificuldade de traçar um cenário, porque estamos vivendo um momento de transição muito ruim, no qual a mera constatação de que existem sete iniciativas diferentes versando sobre o licenciamento – que ocorrem paralelamente, sem qualquer conversação

entre elas e sem lógica – bem demonstra o quão pulverizado está o assunto e como não existe uma liderança. (JORNAL DA UNIVERSIDADE, 2016, p. 16-17).

Ela também ressaltou, por exemplo, o risco do Projeto de Decreto Legislativo nº 170/2015, que susta a aplicação da Resolução nº 01/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), única norma brasileira que trata especificamente do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), disciplinando o conteúdo das etapas, as responsabilidades e as audiências públicas. Segundo a procuradora, na mesma entrevista: “Esse projeto é inconstitucional porque, ao retirar essa resolução do cenário normativo nacional, não fica nada, apenas a Constituição”.

Segundo o presidente do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental, Carlos Alberto Bocuhy, vários desses dispositivos abrem espaço para o licenciamento simplificado, deixando brechas para que se arbitre a condução do licenciamento sem critérios transparentes, particularmente sobre o Projeto de Lei nº 3.729/2004, que tramita em regime de prioridade. Nesse sentido, ele referiu-se que a tendência será a aprovação de licenças em regime cartorial, com o princípio da celeridade se voltando contra a suficiência e a eficácia do licenciamento, que é um importante instrumento de gestão ambiental (BOCUHY, 2016).

Merece destaque, ainda, a Emenda Constitucional nº 65/2012, a qual estabelece que, a partir apenas da apresentação de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA), nenhuma obra poderá mais ser suspensa ou cancelada. Desse modo, o que se verifica é que a série de ordenamentos jurídicos em tramitação, além de não resolver a carência de recursos humanos e materiais que atingem o órgão licenciador, ainda, via de regra, tende a tornar o processo de licenciamento somente uma formalidade a ser superada.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

No presente estudo, foram utilizados dados dos anos 2000, 2005, 2010 e 2015. Para cada ano, os parâmetros analisados foram a licença prévia (LP), a licença de instalação (LI), a licença de operação (LO) e a declaração de isenção de licenciamento (DI). Em cada um desses parâmetros, há empreendimentos de porte mínimo, pequeno, médio, grande e excepcional. A página eletrônica da FEPAM (s.d.) divide cada documento por atividade registrada, a qual terá um determinado porte, dentro de cada um dos parâmetros (Figura 1).

Figura 1 - Organograma exemplificando as etapas do licenciamento ambiental



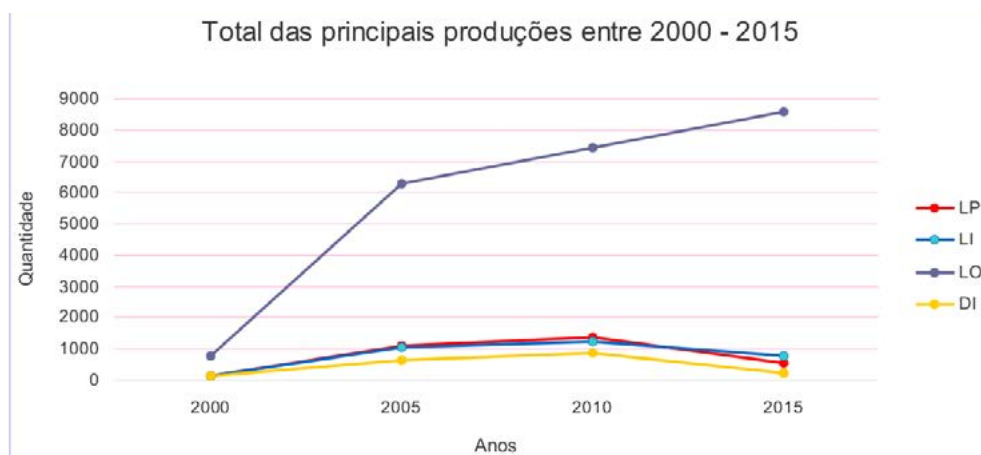
Fonte: Elaborada pelos Autores (2016).

Dentre as atividades, temos diversas categorias: na área da agricultura, de infraestrutura, da indústria, de mineração, de saneamento, de transporte, de turismo, dentre outras. Essas

categorias são subdivididas em ramos, por exemplo: a categoria agrossilvipastoril vai abarcar desde a irrigação e a construção de barragens até a criação de aves, suínos, alevinos e piscicultura. Cada um desses ramos terá um potencial poluidor, como, por exemplo, o potencial da irrigação superficial, que é alto, e o potencial da drenagem agrícola, que é médio. O potencial poluidor de cada um dos portes implicará em um valor diferente a ser pago em cada um dos tipos de licença ambiental. Quanto aos portes dos empreendimentos, eles se enquadram em mínimo, pequeno, médio, grande e excepcional. Em determinado tipo de ramo, o porte será medido de uma maneira. Por exemplo: para a barragem, a unidade é a área alagada por hectares; para a irrigação, é medida em hectares; para redes domésticas de esgoto, a unidade é medida em comprimento por quilômetro; para aterro sanitário de resíduos sólidos urbanos, a medida é em quantidade de resíduos em toneladas por dia; para a produção de substâncias químicas, a unidade é a área útil em metros quadrados, ou seja, para cada ramo, a unidade será adequada à atividade. Para os empreendimentos excepcionais, a resolução CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006, dispõe sobre esses empreendimentos quando o órgão ambiental pode autorizar a supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP) para a implantação de obras e/ou ações de baixo impacto ambiental, assim como o manejo de fauna e flora.

Observando os dados disponibilizados pela FEPAM (s.d.), podemos ver, em primeira análise, que as quantidades de licenças de operação sempre são muito superiores às outras licenças (Figura 2). Isso demonstra que muitos empreendimentos se preocuparam em realizar apenas o estudo para a LO, visto que primeiro se fixaram economicamente e só depois se legalizaram de acordo com os critérios da legislação ambiental. Tendo em vista que a legislação sobre os tipos de licenciamento é de 1981, houve um atraso na tomada dessas iniciativas. Esse hiato existente entre a criação da lei e a sua ampla implantação pode ter se dado por um conjunto de fatores, como a falta de profissionais habilitados, a falta de uma instituição vinculada a esse tipo de estudo, ou pelo fato de a legislação ser muito ampla, não especificando tipos de projetos e licenças, ou, ainda, pelo vácuo existente entre as legislações federais, estaduais e municipais.

Figura 2 - Quantidade total das principais licenças concedidas pela FEPAM entre os anos 2000 a 2015



Fonte: Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – FEPAM/RS (2016).

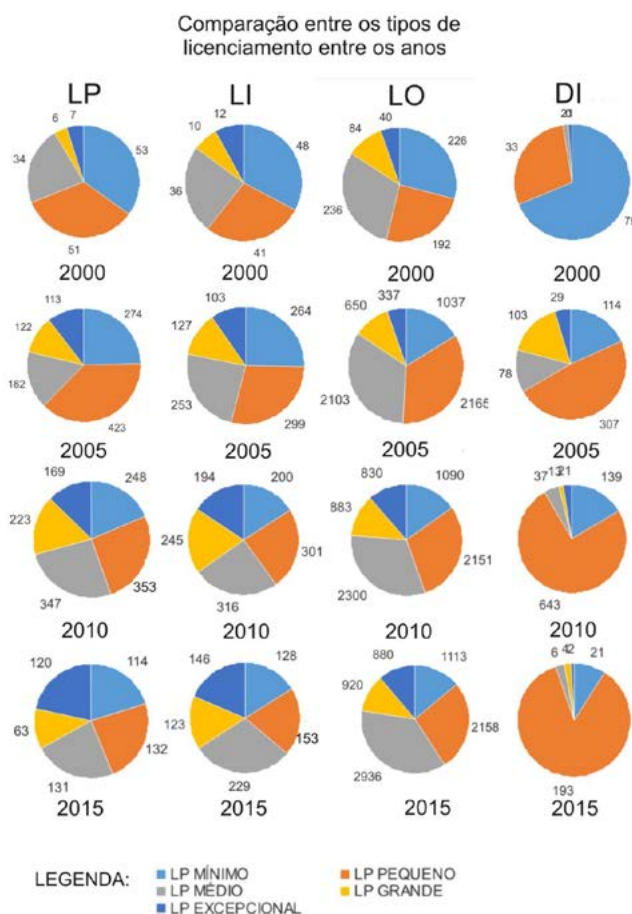
Com o passar dos anos, essas três esferas tomaram uma consciência maior sobre a importância da preservação ambiental. Além disso, com inúmeros desastres ocorrendo, houve a necessidade de se criarem leis mais restritivas para os usos dos recursos naturais. Alguns estados da federação incluíram a temática ambiental em sua constituição antes de outros, como Amazonas, São Paulo, Mato Grosso (VIANA, 2005). Cabe ressaltar que, apesar da Lei Federal nº 6.938/81

caracterizar os tipos de licenças (LP, LI e LO) e a Legislação de 1988 exigir um estudo prévio de impacto ambiental, apenas em 1997 a Resolução nº 237/97 do CONAMA define as competências do licenciador. Incluindo isso ao fato de a FEPAM ser implantada somente no ano de 1991, entende-se porque muitos empreendimentos não possuíam as LP e LI, tendo, assim, que obter a LO somente após o estabelecimento já estar em funcionamento.

Outro agravante para essa situação é o fato de que, inicialmente, todo licenciamento ficaria a cargo do Estado, deixando, assim, a FEPAM sobrecarregada. Somente no ano 2000 é que atividades de impacto local puderam obter um licenciamento municipalizado, tornando o processo mais ágil e mais minucioso. Entende-se que os servidores do município têm plena capacidade de analisar o impacto de um projeto de âmbito local, pois eles conhecem em detalhes a região e sua geologia, seus ecossistemas e as interações sociais. Tal descentralização possibilita que sejam de competência do Estado somente projetos de cunho intermunicipal, ou com impactos de médio e grande porte, ou, ainda, de caráter excepcional.

Essa melhor distribuição do trabalho realizado fez com que o número de licenciamentos aumentasse consideravelmente a partir de 2001, assim como o número de licenciamentos municipalizados. A quantidade desses licenciamentos, em 2000, era 36; em 2005, subiu para 226 – um reflexo direto da mudança. Outra questão que muda também é a quantidade de licenciamentos indeferidos: em 2000, foram apenas 10 projetos; em 2005, 162. Esse pode ser um reflexo da Lei Estadual nº 11.520/2000, que instituiu o Código de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, cujo artigo 56 elenca os tipos de licenças (LP, LI e LO) (Figura 3).

Figura 3 - Gráficos apresentando uma comparação entre as três fases do licenciamento ao longo dos anos, com as quantidades em cada porte



Fonte: Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – FEPAM/RS (2016).



No ano de 2010, houve a inclusão do item de licença única, com 67 documentos, todos para empreendimentos de pequeno porte. As licenças municipalizadas continuaram com altos números (261). Nesse ano, o que chama a atenção é o alto índice de licenças e declarações indeferidas, um total de 605 cadastros (destes, 18 eram de certificados de cadastros de agrotóxicos e 414 de licenças de operação). Esse alto índice tem íntima correlação com um dos principais casos de desastre ambiental ocorridos no Estado, quando cinquenta toneladas de peixes mortos foram encontradas em Rio dos Sinos, na região metropolitana de Porto Alegre. Na ocasião, três empresas (dois curtumes e uma de alimentos) de Estância Velha e Portão foram autuadas por contribuírem para o desastre lançando resíduos tóxicos no Arroio Portão, cuja desembocadura é no rio dos Sinos (EXPRESSO NOTÍCIA JUSBRASIL, 2006, n.p.).

No ano de 2015, o percentual de licença ambiental única (LAU) ficou alto, 249, comparado ao de 2010. Essa licença ambiental única é necessária para o empreendedor rural que queira explorar sua área, visto que, a partir da Lei nº 12.651/12, que trata do novo Código Florestal, é necessário que o agricultor possua o cadastro ambiental rural (CAR), de preservação da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente, para que possa obter a LAU (MELO, 2014).

Esse alto índice de licença única é muito positivo, pois nos mostra que, nos últimos anos, o empreendedor rural vem tendo a noção da importância da preservação dos ecossistemas e de como eles interagem com a sua propriedade. Ainda no ano de 2015, observamos também 39 processos de manejo de fauna silvestre, a maioria em caráter excepcional, um indeferido. A quantidade de processos indeferidos, na verdade, foi grande, 357. Esse valor foi um reflexo da lei, cada vez mais preventiva e punitiva quanto ao controle dos licenciamentos, e, também, do trabalho da Polícia Federal, que deflagrou operações entre 2012 e 2014, denunciando e desarticulando esquemas de fraudes em licenciamentos ambientais. O trabalho da polícia foi outro fator de suma importância, pois desmantelou quadrilhas e inibiu futuras ações fraudulentas.

Conforme o exposto, em todos os anos analisados, a quantidade de LO se apresentou muito superior, enquanto a quantidade de DI sempre se apresentou menor e os valores de LP e LI se apresentaram muito similares. De 2010 a 2015, encontramos uma tendência à diminuição das LP, LI e DI e uma tendência para o aumento da LO. No que tange às LP's, em 2000, a maioria possuía porte mínimo e pequeno; em 2005, porte pequeno; em 2010 e 2015, os valores entre os portes mínimos, pequenos e médios se apresentaram muito similares (Figura 3). Quanto às LI's, no ano 2000, os valores para os empreendimentos de porte mínimo e pequeno ficaram muito parecidos; em 2005, os valores para porte mínimo, pequeno e médio ficaram similares; em 2010 e 2015, a maioria dos empreendimentos possuía portes médios, mas, no geral, os valores ficaram parecidos, com um grande número em caráter excepcional.

As LO's, no ano 2000, eram, a maioria, de porte mínimo, pequeno e médio; em 2005, 2010 e 2015, a maioria tinha porte pequeno e médio. De 2000 para 2005, as licenças de operação para empreendimentos de porte mínimo aumentaram seis vezes; as de pequeno e médio porte aumentaram em torno de 11 vezes; as de porte grande aumentaram oito vezes e, em caráter excepcional, aumentaram 10 vezes. Quanto às declarações de isenção de licenciamento, em todos os anos, a maioria delas eram de porte pequeno, com exceção de 2000, cuja maioria era de porte mínimo. No endereço eletrônico da FEPAM não há uma distinção entre as licenças destinadas a empreendimentos novos ou à ampliação de empreendimentos já em funcionamento, o que dificulta as comparações aprofundadas.

Os empreendimentos passíveis de declaração de isenção de licenciamento são, dentre eles, comércio em geral, farmácias, estabelecimentos de ensino, ampliação da rede de distribuição de energia, hospitais, hotéis, fossa e sumidouro de esgotos (a rede de esgoto em que está inserida deve estar devidamente licenciada), construções de casas em loteamentos já licenciados,



instalações de cabos telefônicos, lavagem de carros e outros. Segundo a Resolução CONAMA nº 237/97, esses estabelecimentos também devem atender às resoluções CONSEMA nº 05/98 e CONSEMA nº 04/00 para terem a isenção. Os ramos passíveis de isenção de licenciamentos são aqueles que têm uma demanda muito grande. Por causa disso, a quantidade observada desses empreendimentos parece pequena, sendo necessário atentar-se ao fato de que pode haver muitos empreendimentos que não realizaram a declaração de isenção, pois, se todos os empreendimentos estivessem com esse documento de acordo, conseqüentemente, a quantidade de isenção seria muito alta.

Vale destacar, ainda, que, conforme publicado no Jornal da Universidade (2016), em janeiro de 2015, a FEPAM possuía 12.700 processos em tramitação, os quais foram reduzidos para 7.462 atualmente. Segundo o diretor-técnico da FEPAM, Rafael Volquind, “Tiramos o que não precisava, padronizamos os procedimentos e automatizamos muita coisa, incorporando tecnologia de informação para agilizar as licenças e reduzir o número de pessoas envolvidas.” (JORNAL DA UNIVERSIDADE, 2016). Verifica-se, desse modo, que a instituição vem concentrando esforços no sentido de reduzir esse estoque e otimizar os processos de licenciamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que o discurso acerca do desenvolvimento sustentável se converta em prática, conforme já referido, é necessário mediar os diversos objetivos e interesses observados a partir dos grupos sociais e dos mais variados atores relacionados às questões ambientais. Nesse sentido, os limites e as regulações são algumas das formas de buscar um maior equilíbrio, por meio do estabelecimento de critérios mínimos que devem ser adotados em relação às alterações no meio natural e à exploração econômica de atividades, particularmente aquelas com maior potencial de degradação ambiental.

Sabe-se que a legislação brasileira está entre as mais desenvolvidas e abrangentes do mundo. A legislação ambiental, no entanto, precisa ser mais divulgada e democratizada para a sua efetiva aplicação. É inegável que a crescente pressão antrópica sobre os ambientes naturais tem reduzido o número de áreas reservadas e/ou preservadas, mediante a ação direta do homem, por isso a proteção do meio ambiente deve ser priorizada e colocada em prática pelos diversos atores da sociedade e em cada uma das esferas governamentais. Para isso, o embasamento legal deve nortear as decisões por meio do conhecimento dessas leis e da sua efetiva aplicação.

Como observado neste capítulo, os licenciamentos ambientais no estado do Rio Grande do Sul obedecem às diretrizes federais. No entanto, devido ao crescente número de empreendimentos, muitas vezes, eles têm suas autorizações atrasadas, visto que esse aumento não é acompanhado pela contratação de profissionais da área. Essa situação somente pode ser remediada com um incremento no corpo técnico das instituições reguladoras. Soma-se a isso a pouca compreensão acerca da legislação ambiental por parte da sociedade, assim como a permanente pressão política no sentido da flexibilização dessas leis, especialmente por parte de bancadas conservadoras no legislativo, como a ruralista. Ainda assim, demonstrou-se o crescente avanço no número de licenciamentos e a constante exigência de novos empreendimentos e daqueles que queiram ampliar suas áreas. O estudo conseguiu, também, correlacionar mudanças na legislação com os dados apresentados em licenciamentos.

Vale ressaltar, contudo, que para uma análise mais ampla seria importante avaliar dados mais antigos, assim como incorporar os dados obtidos para os empreendimentos de mínimo, pequeno, médio e grande porte, além do de caráter excepcional. Com esses dados, poderia ser



comparado, quantitativamente, o aumento das licenças, além de possibilitar elucidações sobre a evolução de seus tipos.

Apesar dos problemas que cercam essa área, em termos gerais, o País evoluiu muito no que tange à legislação ambiental e à sua implantação. Hoje essa temática é muito mais comum e o empresário sabe das sanções do governo, mesmo que sua empresa não esteja de acordo. A legislação está muito mais rígida e há um controle maior dos empreendimentos, o que pode ser considerado um ganho para a sociedade, pois, com um ambiente saudável, poderemos formar cidadãos completamente saudáveis.

O grande desafio atual é a ampliação dos órgãos responsáveis pelas concessões de licenciamento e a contínua incorporação das leis, para que estas não fiquem apenas no papel. Outro desafio é a conscientização da população sobre a importância de se manter um meio ambiente saudável, pois, sabendo de seus direitos e deveres, a população também age como um agente da lei, denunciando empreendimentos irregulares, ajudando, assim, o Estado e a comunidade em que está inserido. Essa conscientização nos aproxima do caminho para a construção de uma cultura de valorização e de preservação dos bens públicos e, especialmente, dos naturais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOCUHY, C. Licenciamento ambiental e democracia. **Folha de São Paulo** [On-line]. São Paulo, 01 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/07/1787448-licenciamento-ambiental-e-democracia.shtml>> Acesso em: 03 jul. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF: MMA, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 369**, de 28 de março de 2006. Brasília, DF: MMA, 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_2006_369.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2017.

_____. Ministério Público Federal. Grupo de Trabalho Intercameral. **Nota Técnica – A PEC 65/2012 e as Cláusulas Pétreas**. Brasília, DF: Subprocuradoria-Geral da República, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>>. Acesso em: 16 jun. 2016

_____. Ministério do Meio Ambiente. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166- 67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 28 de maio de 2012. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12651compilado.htm>. Acesso em: 21 jun. 2016.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 02 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 jun. 2016.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Lei nº 11.520**, de 03 de agosto de 2000 (atualizada até a Lei n.º 13.914, de 12 de janeiro de 2012). Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre: AL, 2012. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=11&tipo=pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

EXPRESSO NOTÍCIA JUSBRASIL. Desastre mata 50 toneladas de peixes no Rio dos Sinos. São Paulo: 2006. [n.p.] Disponível em: <<http://expresso-noticia.jusbrasil.com.br/noticias/5693/desastre-mata-50-toneladas-de-peixes-no-rio-dos-sinos>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL HENRIQUE LUIZ ROESSLER - FEPAM. **Resolução CONSEMA nº 05**, de 19 de agosto de 1998. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res05-98.asp>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

_____. **Resolução CONSEMA nº 04**, de 28 de abril de 2000. Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res04-00.asp>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

_____. **Licenciamento Ambiental**. Porto Alegre: FEPAM, s.d. [on-line] Disponível em: <<http://www.fepam.rs.gov.br/licenciamento/Area1/default.asp>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

JORNAL DA UNIVERSIDADE. **Leis que ferem a natureza**. Caderno Ju. Porto Alegre: UFRGS, junho de 2016. N. 39, edição 191, p. 16-17. Disponível em: <https://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_191_-_junho_2016/17>. Acesso em: 03 jul. 2016.

MELO, J. N. de M. Etapas necessárias para a obtenção de LAU – Licença Ambiental Única. **Revista Jusbrasil**. São Paulo: 2014. Disponível em: <<http://jnadaf.jusbrasil.com.br/artigos/118673184/etapas-necessarias-para-a-obtencao-de-lau-licenca-ambiental-unica>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

MENDES, J. M. G. Dimensões da Sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2009. Disponível em: <www.santacruz.br/v4/download/revista-academica/13/cap5.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

PARÁ. Assembleia Legislativa. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo PDC 170/2015**. Susta a aplicação da Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional Do Meio Ambiente – CONAMA. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1672535>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

REDCLIFT, M. R. Pós-Sustentabilidade e os novos discursos de sustentabilidade. **Raízes**, Campina Grande, v. 21, n. 01, p. 124-136, jan./jun. 2002.

SAAVEDRA, F. E. **História do debate ambiental na política mundial 1945-1992**: a perspectiva latino-americana. Tradução: Daniel Rubens Cenci. Ijuí: Ed. Unijuí, 2014.

SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel, 1993.

VIANA, M. B. **Legislação sobre licenciamento ambiental**: Histórico, controvérsias e perspectivas. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2005.