



Grupo eumed.net / Universidad de Málaga y
Red Académica Iberoamericana Local-Global
Indexada en IN-Recs (95 de 136), en LATINDEX (33 DE 36), reconocida por el DICE, incorporada a la
base de datos bibliográfica ISOC, en RePec, resumida en DIALNET y encuadrada en el Grupo C de la
Clasificación Integrada de Revistas Científicas de España.

Vol 11. N° 33
Diciembre 2018
www.eumed.net/rev/delos/33/index.html

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: mecanismo de efetividade e eficácia na avaliação de impactos e riscos ambientais

Alyne Cristina Alencar Peres¹
alynecristina.peres@gmail.com

Evandro Brandão Barbosa²
educacaosustentavel@gmail.com
Brasil

CONTENIDO

Resumo	2
Abstract	2
Resumen	2
1. Introdução	4
2. Metodologia	5
3. Resultados e discussão	6
3.1 Estudos e Avaliação de Impactos Ambientais	6
3.2 A implantação de um projeto sustentável como meio facilitador da avaliação de impactos ambientais	6
4. Considerações finais	9
5. Referências	10

¹ Centro Universitário Luterano de Manaus. Estado do Amazonas, Brasil

² Centro Universitário Luterano de Manaus. Estado do Amazonas, Brasil

RESUMO

O estudo teve como objetivo apresentar as relações entre o Licenciamento Ambiental, os impactos e os riscos ambientais. A fim de atingir esse objetivo, foi realizada pesquisa bibliográfica em livros, documentos e manuais. Constatou-se que, o licenciamento ambiental expedido por órgão licenciador é um instrumento de conscientização, de educação ambiental; constatou-se também que as questões ambientais têm sido uma preocupação desde o início da segunda metade do século XX; constatou-se também que o licenciamento ambiental pode ser compreendido como instrumento legal de indução de práticas produtivas no caminho da construção do desenvolvimento sustentável. E, finalmente, verificou-se que, apesar de um mecanismo de eficácia e de efetividade na construção da responsabilidade socioambiental das empresas, ainda há situações de realização de processo de licenciamento ambiental com vício, ou seja, sem o atendimento dos requisitos legais para a consecução do processo de licenciamento, com a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Socioambiental. Desenvolvimento Sustentável. Ética ecológica do cuidado.

JEL: Q51; Q53; Q57.

ABSTRACT

The objective of this study was to present the relationship between Environmental Licensing, impacts and environmental risks. In order to achieve this objective, bibliographic research was carried out on books, documents and manuals. It was verified that, the environmental licensing issued by the licensing body is an instrument of awareness, of environmental education; it was also noted that environmental issues have been a concern since the beginning of the second half of the twentieth century; it was also verified that environmental licensing can be understood as a legal instrument to induce productive practices along the road to sustainable development. And, finally, it was verified that, despite a mechanism of effectiveness and effectiveness in the construction of the socio-environmental responsibility of the companies, there are still situations of environmental licensing process with addiction, that is, without meeting the legal requirements for the completion of the licensing process, with the prior license, the installation license and the operating license.

KEYWORDS: Social and Environmental Responsibility. Sustainable development. Ecological care ethics.

JEL: Q51; Q53; Q57.

RESUMEN

El estudio tuvo como objetivo presentar las relaciones entre el Licenciamiento Ambiental, los impactos y los riesgos ambientales. A fin de alcanzar ese objetivo, se realizó una investigación bibliográfica en libros, documentos y manuales. Se constató que, el licenciamiento ambiental expedido por órgano licenciante es un instrumento de conscientización, de educación ambiental; se constató también que las cuestiones ambientales han sido una preocupación desde el inicio de la segunda mitad del siglo XX; se constató también que el licenciamiento ambiental puede ser comprendido como instrumento legal de inducción de prácticas productivas en el camino de la construcción del desarrollo sostenible. Y, finalmente, se verificó que, a pesar de un mecanismo de eficacia y de efectividad en la construcción de la responsabilidad socioambiental de las empresas, todavía hay situaciones de realización de proceso de licenciamiento ambiental con vicio, o sea, sin el cumplimiento de los requisitos legales para la consecución del proceso de licencia, con la licencia previa, la licencia de instalación y la licencia de funcionamiento.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad Socioambiental. Desarrollo sustentable. Ética ecológica del cuidado.

JEL: Q51; Q53; Q57.

1. INTRODUÇÃO

O texto contido neste artigo é resultado de pesquisa bibliográfica, cujo objetivo geral foi apresentar as relações entre o Licenciamento Ambiental, os impactos e os riscos ambientais. Como objetivos específicos foram estabelecidos os seguintes: a. Conhecer a legislação básica sobre o licenciamento ambiental; b. Discutir avaliação de riscos e de impactos ambientais; e, c. Compreender a interação entre desenvolvimento sustentável e impactos ambientais. A pesquisa justifica-se pela importância de ampliar conhecimentos na área de licenciamento ambiental, em busca de novas formas de avaliar riscos e impactos ambientais, principalmente nas atividades produtivas das empresas. Tais conhecimentos representam agregação de valor e instigação para novas pesquisas na formação humana e profissional de acadêmicos atualmente em fase de formação. Para a realização da pesquisa, a pergunta de partida foi constituída da seguinte forma: como o licenciamento ambiental se relaciona com riscos e impactos ambientais?. A partir dessa instigação, realizou-se a pesquisa.

A avaliação de como o licenciamento ambiental contribui para o funcionamento de empreendimentos produtivos de modo sustentável é uma temática instigante, para a verificação da importância do licenciamento ambiental e a compreensão do conceito, seus impactos, riscos e os mecanismos de efetividade e eficácia do licenciamento.

O licenciamento ambiental é o procedimento no qual o poder público, representado por órgãos ambientais, autoriza e acompanha a implantação e a operação de atividades, que utilizam recursos naturais ou que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. É obrigação do empreendedor, prevista em lei, buscar o licenciamento ambiental junto ao órgão competente, desde as etapas iniciais de seu planejamento e instalação até sua efetiva operação (FIRJAN, 2004, p.3)

Portanto, o licenciamento ambiental é um processo legal conforme a Resolução 237 do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, de 1997. Durante o planejamento de uma empresa, o licenciamento ambiental é a operação burocrática que autoriza a instalação de certa atividade dentro de um território ambiental. Logo, é obrigatório para a empresa que busca a efetividade de suas operações nas áreas social, ambiental e econômica.

Segundo a Firjan (2004), a licença prévia é a primeira etapa do licenciamento ambiental; nessa fase, o órgão licenciador avalia a localização e a concepção do empreendimento, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos para as próximas fases.

Toda empresa, ao realizar atividades que causem algum tipo de impacto no ambiente, deve providenciar a obtenção do licenciamento ambiental; inicialmente providencia-se o licenciamento prévio, pois é ele que vai direcionar o processo de licenciamento para as próximas fases. É importante salientar que todo esse procedimento passa por um processo de avaliação,

tanto de localização quanto de entendimento do que vai ser executado pela empresa, a fim de dimensionar e caracterizar os efeitos a serem minimizados ao meio ambiente.

O gerenciamento de riscos é a forma técnica e profissional de avaliar o planejamento de um projeto, seus resultados e ganhos que a organização é capaz de obter. Com isso, o risco é uma incerteza ou um acontecimento improvisado; é por isso que a primeira etapa para a gestão de riscos é o planejamento, ou seja, a forma concreta e detalhada de como executar uma atividade. No caso de riscos ambientais, o planejamento, a avaliação e o controle destes são fundamentais; os danos causados ao ambiente por falta de visão empresarial para prever riscos ambientais e a falta de proatividade em administrá-los podem causar danos irreversíveis ao ambiente, e, conseqüentemente, à vida humana.

No Brasil, o meio ambiente é um direito previsto no Título VIII – Da Ordem Social, da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. No interior do Título VIII está o Capítulo VI – Do Meio Ambiente, no qual o Art. 225 expressa tal direito: “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, p. 124).

Os mecanismos de efetividade e eficácia do licenciamento ambiental são o acompanhamento e avaliação das operações das empresas. A eficácia tem foco nos resultados, ou seja, é a forma mais direta e conclusiva de se ter resultados, já a efetividade é o desempenho que esses resultados terão em cada situação, ou seja os impactos que eles causarão no decorrer do processo.

2. METODOLOGIA

Este artigo é resultado de pesquisa bibliográfica realizada em livros, artigos, e manuais que abordam o tema Licenciamento Ambiental. Utilizou-se o método crítico-dialético, em decorrência de ser o método que, para Teixeira (2014), “se o problema de pesquisa aponta para uma interrelação do todo com as partes e vice-versa, dos elementos micro com os macro, [...], o pesquisador deverá adotar o **enfoque crítico-dialético**. Considera a ação como a categoria epistemológica fundamental para a explicação científica” (p. 128). As análises e os questionamentos na área do tema licenciamento ambiental foram realizados com a confrontação de publicações de resultados de pesquisas de diferentes autores sob a ótica crítica requerida pela pesquisa ora empreendida.

Realizou-se um levantamento de dados de variadas fontes, de forma criteriosa, com leituras atentas e interpretativas; fichamentos de textos interpretados como úteis aos objetivos da pesquisa e análises críticas. Embora nem todos os fichamentos tenham sido utilizados no interior do presente texto, toda a pesquisa bibliográfica e documental serviu para melhor compreensão e análise do tema.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Estudos e Avaliação de Impactos Ambientais

A legislação moderna sobre licenciamento ambiental começou no Estado do Rio de Janeiro, quando o Decreto-Lei nº 1633/77 instituiu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras, estipulando que o Estado deve emitir Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação; este sistema tornou-se modelo que seria posteriormente retomado pela legislação (Sánchez, 2008, p. 80).

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 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; e
- 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. (Art. 19, Decreto nº 99.274/90) (Sánchez, 2008, p. 82).

Logo, a licença ambiental prévia é solicitada quando o projeto técnico ainda está em preparação, ou seja, ainda pode haver mudanças na elaboração do documento; pode-se citar como exemplo de alteração quando na fase de preparação, a mudança de endereço de localização do empreendimento, pois tal informação é utilizada para a concessão da licença prévia e, em seguida, da licença de instalação.

A cada licença concedida por órgão competente, realiza-se o estudo ambiental elaborado pelo órgão licenciador, que trata-se do estudo dos impactos que um empreendimento pode causar, como a degradação ambiental que a organização poderá causar no local, por isso, em toda atividade deve ser exigido este estudo de impactos ambientais com o objetivo de buscar as informações necessárias à análise técnica e assim dar prosseguimento ao trâmite de licenciamento.

Sánchez (2008) afirma que “a função do processo de Avaliação de Impactos Ambientais – AIA seria a de incitar os proponentes a conceber projetos ambientalmente menos agressivos e não simplesmente julgar se os impactos de cada projeto são aceitáveis ou não” (p. 94). Ou seja, a forma técnica de analisar esses tipos de avaliação de impactos ambientais seria através de projetos implantados em cada atividade a ser executada pelo órgão licenciador, de forma a efetivar seus resultados e programar a eficácia em suas atividades.

3.2 A implantação de um projeto sustentável como meio facilitador da avaliação de impactos ambientais

Através do estudo e análise da avaliação de impacto, confirma-se a necessidade da implantação de um projeto sustentável como meio facilitador de avaliação dos impactos ambientais.

Contudo, precisa-se primeiramente absorver as informações fornecidas através da Licença Prévia e confirmar suas devidas instalações, pois todo impacto ambiental ocorre com o gerenciamento de risco falido, uma vez que se tem formas técnicas não aplicáveis ou mal executadas em um projeto. Logo, uma de nossas alternativas a serem avaliadas será o gerenciamento de risco na implantação das licenças e do projeto.

O projeto tem o intuito de reduzir as possibilidades do funcionamento ilegal de empreendimentos produtivos que causam insustentabilidade ao meio ambiente, por isso, enfatizamos a necessidade de análise documental de cada licença solicitada pelo licenciado, ou seja, a busca rígida de cumprir com todos os requisitos. Após toda análise de documentação e a concessão da Licença Prévia, o engenheiro ou profissional da área, fará uma visita técnica ao local de endereço do licenciado, acompanhado do licenciado, com a missão de evidenciar a localização do endereço e verificar o estado do ambiente.

Com essa atividade executada pelo órgão licenciador, caracteriza-se o tipo de empreendimento que haverá no local de endereço, porém, uma vez que as atividades produtivas que impactam o ambiente sejam executadas e o prejudique, o empreendimento é passível de multa; e, no caso de degradação ao meio ambiente o local licenciado poderá ser interditado pelo órgão licenciador.

O processo de licenciamento ambiental não atende aos requisitos legais quando há falta de comprometimento e profissionalismo para com todo o processo de solicitação. Sabendo que é uma das atividades mais importantes para início de qualquer empreendimento.

Portanto, o projeto sustentável é indicador de cultura organizacional voltada para a preservação das características dos ecossistemas pertencentes ao contexto ambiental da área de atuação da empresa; ecossistemas que, naturalmente, influenciam e são influenciados por outros ecossistemas, independentemente da espacialização de cada um dos ecossistemas naturais e da distância física entre eles.

Os objetivos da avaliação de impacto ambiental são:

- 1° Assegurar que as considerações ambientais sejam explicitamente tratadas e incorporadas ao processo decisório.
- 2° Antecipar, evitar, minimizar ou compensar os efeitos negativos relevantes biofísicos, sociais e outros.
- 3° Proteger a produtividade e a capacidade dos sistemas naturais, assim como os processos ecológicos que mantêm suas funções.
- 4° Promover o desenvolvimento sustentável e otimizar o uso e as oportunidades de gestão de recursos (SÁNCHEZ, 2008, p. 95)

A avaliação de impactos ambientais indica o zelo pela responsabilidade socioambiental de pessoas físicas e jurídicas, visto que a degradação ambiental causa prejuízos de diferentes dimensões, para diferentes grupos populacionais e ainda por períodos de tempo diversificados. A

busca da sustentabilidade tem sido um desafio desde o início da década de 1990, no Brasil. Logo, no século XXI, essa busca ainda não apresenta resultados consolidados que garantam a sustentabilidade como principal caminho para o desenvolvimento sustentável.

Ao incluir o ambiente, enquanto categoria de análise e de custos e benefícios, na construção do planejamento de uma empresa, os gestores da mesma consideram essa categoria e seus custos como valor a ser computado qualitativa e quantitativamente, no seu balanço socioambiental.

O histórico de inclusão do ambiente no planejamento pode ser visualizado nos escritos de Barbosa (2018):

Rachel Carson foi a cientista que ajudou o mundo a construir uma consciência ambiental, pois, “preocupada com o uso excessivo de pesticidas químicos sintéticos, após a Segunda Guerra Mundial, Rachel mudou seu foco de pesquisa, decidindo investigar a questão do uso dos agrotóxicos e seus impactos no meio ambiente, a fim de alertar o público sobre os efeitos” (ANIMAMUNDHI, 2015, p. 1). E também, “em abril de 1968, um grupo de 30 indivíduos de 10 países reuniu-se em Roma, instigados pelo Dr. Arillo Peccei, empresário industrial italiano, economista e homem de visão. [...] e chamaram o grupo de Clube de Roma” (ODUM, 2013, p. 379). O Clube de Roma discutiu, inicialmente, a crise atual [na época da discussão] e futura da humanidade decorrente da desconsideração do ambiente como integrante dos processos produtivos. Considerando os eventos e publicações que alertaram o sistema global quanto à necessidade de zelar pelos ecossistemas e assim reduzir os prejuízos ao ambiente decorrentes do sistema de produção capitalistas, o Quadro 1 elenca alguns desses eventos e publicações.

Assim, as discussões sobre as relações entre o ambiente e as atividades produtivas são históricas e contemporâneas. Mas, enquanto o nível de consciência crítica das pessoas não integrar a cultura da ética ecológica do cuidado, a legislação deve servir de imperativo ao cuidado com o ambiente. Por isso, questionamentos como o de Rachel Carson e do Clube de Roma provocaram mudanças no sentido de não mais considerar o ambiente como externalidade nos processos produtivos; o ambiente está inserido em todo processo produtivo e, assim, não deve ser considerado externalidade, mas sim característica interna à produção, cujos custos devem ser contabilizados. Para Sjlender (2017), “a partir de então, podemos afirmar que a humanidade passou a preocupar-se com a preservação ambiental e a necessidade de trabalhar o desenvolvimento sustentável” (p. 30). E ainda, pode-se compreender que a relação entre ambiente e economia, como explicou Daly (1997), “ficaria clara – especificamente no sentido de que a economia é um subsistema do meio ambiente e depende dele tanto como fonte de insumos de materiais como depósito para o lançamento da produção de lixo” (p. 180). Significa que os danos ao ambiente afetam os ecossistemas, a economia e as pessoas.

O Licenciamento Ambiental deve ser compreendido como meta para atingir o desenvolvimento sustentável, cujo conceito extrapola aquele de desenvolvimento disseminado até à penúltima década do século XX. Como explorou Alier (1998):

Para não confrontar-se totalmente com o consenso burocrático em torno do termo “desenvolvimento sustentável” e salvar o que se possa do Informe Brundtland, alguns economistas ecológicos, como Herman Daly, tem separado o que é crescimento do que é desenvolvimento. Crescimento Econômico é aumento do PIB, e desenvolvimento econômico seria mudança da estrutura da economia sem aumento do PIB. É difícil, entretanto, separar “desenvolvimento econômico” de seu significado habitual de tantos anos. Assim, a definição implícita de “desenvolvimento sustentável”, segundo os inventores desta expressão, é “crescimento ou desenvolvimento econômico que seja compatível com a capacidade de sustento” (p. 102).

Ao providenciar o Licenciamento Ambiental, a empresa alia-se ao contexto de participar do crescimento e do desenvolvimento econômico sem causar prejuízo ao meio ambiente capaz de reduzir a capacidade de os ecossistemas serem recompostos, e continuarem dando condições de manter o nível de crescimento e de desenvolvimento do período anterior.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental é a autorização legal concedida pelo órgão licenciador habilitado a um empreendimento, que atende aos requisitos de sustentabilidade estabelecidos pela legislação federal, estadual e municipal, antes da sua implantação ou mesmo já em funcionamento e após a análise de riscos e impactos ambientais da sua atividade produtiva.

O início do processo de aquisição da licença ambiental exige que a empresa reúna para isso, a documentação necessária. O Licenciamento Ambiental é realizado em três etapas, conforme a Firjan (2004): o licenciamento prévio que é a verificação básica de documentos e análise de localização; o licenciamento de instalação que é a análise e acompanhamento da instalação do empreendimento a ser instalado na área ambiental; e o licenciamento de operação que é a análise da operação que estará sendo feita após a instalação do empreendimento no local.

A realização de estudos e avaliações de impactos ambientais, com o intuito de dar informações precisas sobre as atividades realizadas no empreendimento, deixa claro para o órgão licenciador, o compromisso e a responsabilidade socioambiental dos gestores da empresa, para a realização do projeto produtivo.

A implantação de projetos de empreendimentos, no século XXI, precisa incluir as questões ambientais, seu bônus e ônus, como essas questões interagem com o social e o econômico. A implantação de um projeto sustentável como meio facilitador da avaliação de impactos ambientais, por exemplo, tem o objetivo de melhorar os processos de avaliação da responsabilidade socioambiental da empresa, e não somente a busca da legalidade do empreendimento, via

licenciamento ambiental, a partir da concessão da licença prévia que indica o atendimento dos requisitos exigidos pelo órgão licenciador.

5. REFERÊNCIAS

- ALIER, J. M. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Tradução de Armando de Melo Lisboa. Blumenau: Ed. da FURB, 1998.
- BARBOSA, E. B. **A engenharia ambiental e suas tecnologias no bojo do capitalismo**. In: Revista: OIDLES Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social, n. 24 (junio 2018). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/oidles/24/engenharia-ambiental.html>;
<http://hdl.handle.net/20.500.11763/oidles24engenharia-ambiental>
- BRASIL – **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas S. A., 1993.
- DALY, H. E. **Políticas para o desenvolvimento sustentável**. In: CAVALCANTI, C. Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas. São Paulo: Cortez; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997. (p. 179-192).
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Manual de Licenciamento ambiental: guia de procedimento passo a passo**. Rio de Janeiro: GMA, 2004.
- SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental Conceitos e Métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.
- SANTOS, R. F. **Planejamento Ambiental - Teoria e Prática**. São Paulo: Oficina de Textos, 2004.
- SJLENDER, V. **Ambiente e desenvolvimento sustentável: ética ecológica do cuidado**. Org.: Evandro Brandão Barbosa. 1ª. Ed. Manaus: BK Editora, 2017.
- TEIXEIRA, E. **As três metodologias: acadêmica, da ciência e da pesquisa**. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.