

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: As Novas Propostas para a sua (Des)Regulamentação em Tramitação no Congresso Nacional

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2021.56.9055>

Recebido em: 21/5/2020

Aceito em: 6/5/2021

Thaysa Sonale Almeida Silva,¹ Ricardo Carneiro,² Flávia de Paula Duque Brasil¹

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a examinar as principais propostas de mudanças no arcabouço institucional do licenciamento ambiental brasileiro em tramitação no Congresso Nacional durante a legislatura encerrada em 2018, à luz da noção de regulação estatal. A partir de uma abordagem analítico-descritiva apoiada em levantamentos bibliográficos e documentais, verificou-se que as mudanças institucionais propostas são informadas por uma percepção do licenciamento ambiental como um processo excessivamente burocratizado que constitui um óbice ao desenvolvimento e voltam-se na direção de sua simplificação, tendo em vista conferir maior celeridade à concessão de licenças. Ao final, conclui-se que as novas regras trazem, em seu bojo, o estreitamento das possibilidades de participação da sociedade no processo, bem como de órgãos intervenientes, e a aceleração do trâmite procedimental para a emissão de licenças, afetando o potencial de o instrumento cumprir efetivamente os propósitos delineados na política ambiental de prevenir e mitigar os impactos das atividades socioeconômicas sobre o meio ambiente.

Palavras-chave: política ambiental; licenciamento ambiental; regulação; instituições; Congresso Nacional.

ENVIRONMENTAL LICENSING: THE NEW PROPOSALS FOR ITS (DE)REGULATION IN PROCESSING IN THE NATIONAL CONGRESS

ABSTRACT

The paper proposes to examine the main proposals for changes in the institutional framework of Brazilian environmental licensing under way in the National Congress during the legislature that ended in 2018, highlighted by the notion of state regulation. From an analytic-descriptive approach supported by bibliographical and documentary research, it has been found that the proposed institutional changes are informed by a perception of environmental licensing as an excessively bureaucratized process that is an obstacle to development and is directed towards its simplification, capable of giving greater speed to the granting of licenses. In the end, it is concluded that the new rules bring, in their midst, the narrowing of the possibilities of society's participation in the process, as well as public agencies' participation, and the acceleration of the procedural process for the issuance of licenses, affecting the potential of the instrument to effectively fulfill the purposes outlined in the environmental policy of preventing and mitigating the impacts of socioeconomic activities on the environment.

Keywords: environmental policy; environmental licensing; regulation; institutions; National Congress.

¹ Fundação João Pinheiro (FJP). Belo Horizonte/MG, Brasil.

² Autor correspondente. Fundação João Pinheiro (FJP) – Escola de Governo. Alameda das Acácias, 70 – São Luiz. Belo Horizonte/MG, Brasil. CEP 31275-150. <http://lattes.cnpq.br/6739881018308220>. <https://orcid.org/0000-0003-4674-7639>. ricardo.carneiro@fjp.mg.gov.br

INTRODUÇÃO

Nas décadas finais do século 20 o reconhecimento da necessidade do enfrentamento dos problemas ambientais levou à sua incorporação na agenda pública em escala global. A edição do National Environmental Policy Act (Nepa) pelo governo dos Estados Unidos, em 1969, pode ser considerada um marco referencial do processo. Na sequência, a difusão da adoção de mecanismos de regulação ambiental ganha impulso a partir da Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente, ocorrida em 1972, cujas discussões enfatizaram a importância da adoção de estratégias com o intuito de conciliar desenvolvimento e proteção ao meio ambiente.

É nesse contexto que a regulação ambiental brasileira avança na direção de uma política orientada para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, entendida como essencial à sadia qualidade de vida da população, descolando-se da preocupação estrita com o uso dos recursos naturais, da qual são expressão os Códigos das Águas e Florestal, editados nos anos de 1930. Destacam-se, como marcos do processo, a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), pela Lei n. 6.938 de 1981 (MOURA, 2016), e a inserção da temática ambiental na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Entre os dispositivos regulatórios introduzidos pela PNMA, o licenciamento ambiental mostra-se como a principal ferramenta da gestão ambiental, cumprindo o papel de instrumentalizar a mediação do desenvolvimento das atividades socioeconômicas e a prevenção e mitigação de seus impactos sobre o meio ambiente. O licenciamento constitui um procedimento administrativo que impõe ao responsável por atividades que utilizam recursos naturais e/ou que se configuram como potenciais ou efetivamente poluidoras a obrigação de buscar, junto aos órgãos ambientais, a autorização para sua instalação e operação.

Nos anos recentes, o licenciamento ambiental tem sido frequentemente apontado como um dos entraves ao desenvolvimento econômico do país (BANCO MUNDIAL, 2008; LIMA; MARGRINI, 2010; HOFMANN, 2015). Essa suposta ineficiência do instrumento estaria associada a problemas de natureza institucional e operacional. Do ponto de vista institucional, uma das principais questões levantadas refere-se à edição de diversas normas infralegais para a regulamentação de sua aplicação, sem o balizamento de uma lei federal, o que estaria trazendo insegurança jurídica à atividade licenciadora (ABEMA, 2013; HOFMANN, 2015). Do ponto de vista operacional, a ênfase recai na estrutura técnica dos órgãos ambientais (BANCO MUNDIAL, 2008; HOFMANN, 2015), cuja fragilidade teria, como um de seus desdobramentos, o excessivo tempo para a análise e a emissão do parecer relativo à concessão de licenças.

Assim, após um período em que as discussões sobre o licenciamento ambiental foram descuradas no Congresso Nacional, observa-se a retomada da questão no contexto de aprofundamento da crise econômica e política que acomete o país a partir de 2015. Com o *impeachment* de Dilma Rousseff e sua substituição por Michel Temer no comando do Executivo Federal, em 2016, ganha centralidade na agenda pública brasileira a promoção de reformas político-institucionais de viés neoliberal voltadas à retroação do papel do Estado na economia e à compressão do gasto público (OLIVEIRA, 2019).

Esse reformismo de orientação pró-mercado alcança a temática ambiental, manifestando-se nas proposições de mudanças na regulamentação do licenciamento sob o protagonismo do Legislativo Federal. Na Câmara Federal, as discussões giram em torno da proposta da deno-

minada Lei Geral do Licenciamento, a partir do Projeto de Lei (PL) n. 3.729/2004. Já no Senado, focam em grandes projetos de investimento, a partir da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 65/2012 e dos projetos de lei que versam sobre o licenciamento de empreendimentos considerados estratégicos para o país – os Projetos de Lei do Senado (PLSs) n. 602 /2015, n. 603/2015 e n. 654/2015.

Afinada com uma agenda de reformas de cunho neoliberal, as propostas em discussão no Congresso Nacional são portadoras de expressivas mudanças nas regras que ordenam e disciplinam o licenciamento ambiental, com potenciais implicações sobre sua efetividade na promoção dos objetivos de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental enunciados na PNMA.

Primeiro, os argumentos em defesa das proposições reformistas aderem ao entendimento de ser o licenciamento ambiental um entrave burocrático à realização das obras e empreendimentos econômicos, desconsiderando seu importante papel como instrumento de gestão sustentável e controle estatal sobre as atividades com potenciais ameaças ao equilíbrio ambiental. Segundo, são propostas que, ao encolherem o escopo da atuação do poder público, enfraquecem sua atuação mediadora nas tomadas de decisão que se revestem de potencial impacto ambiental, por meio do qual busca assegurar a prevalência do princípio da supremacia do interesse coletivo sobre o individual, necessária à criação de condições para a concretização de um desenvolvimento socioeconômico mais justo. Terceiro, as propostas retiram fases importantes do processo licençatório, especialmente relacionadas à gestão democrática dos recursos naturais, ao restringir as audiências públicas que dão voz à sociedade civil nas tomadas de decisão.

O objetivo do artigo consiste em examinar as principais mudanças na regulamentação da atividade licenciadora consubstanciadas nas propostas em trâmite no Congresso Nacional até o ano de 2018 e seus potenciais impactos sobre a efetividade do instrumento no tocante ao desiderato de assegurar a preservação da qualidade ambiental no país. Fundamentada na noção de regulação estatal, a análise realizada mostra que as modificações propostas apontam para um retrocesso normativo na institucionalidade construída em torno da gestão ambiental. De um lado, as proposições reformistas encolhem o escopo da atuação reguladora do poder público na área ambiental e fragilizam a instrumentalidade do licenciamento, a partir da definição de regras mais restritivas para sua aplicação. De outro, retiram fases importantes da atividade licenciadora, especialmente relacionadas à participação da sociedade civil no processo, ao limitar as audiências públicas nele previstas.

A abordagem da questão reveste-se de interesse tanto para o campo da administração pública e áreas disciplinares correlatas quanto para a sociedade, tendo em vista a importância do licenciamento como instrumento de uma gestão ambiental efetivamente comprometida com a proteção ao meio ambiente. Como pondera Pollitt (2013), referindo-se às reformas na administração pública de um modo geral, as proposições reformistas normalmente não expressam formulações lastreadas em fundamentação científica. Ao contrário, compõem o campo decisório de tais iniciativas motivações de cunho ideológico ou doutrinário, além de modismos e preferências políticas.

Nesse sentido, a produção de conhecimento que possa contribuir para a explicitação das razões que movem os intentos reformistas relativos ao licenciamento e a compreensão de seus potenciais resultados justificam-se para além da dimensão acadêmica, ainda que se reconheça

que exercícios de prognose no campo das Ciências Humanas revelem-se uma tarefa complexa, permeada por incertezas.

MATERIAIS E MÉTODOS

A partir do método de pesquisa qualitativo, o artigo desenvolve uma abordagem analítico-descritiva das propostas de mudanças no licenciamento ambiental em tramitação no Congresso Nacional até 2018, apoiando-se em levantamentos bibliográfico e documental. Da perspectiva do levantamento bibliográfico, são utilizadas principalmente as plataformas *Scientific Periodicals Eletronic Library (SPELL)* e *Scientific Eletronic Library On-line (SciELO)*. Da perspectiva documental, a seleção dos materiais prioriza fontes de dados primárias, conforme critérios expostos por Scott (1990) e retomados por Bryman (2012), a saber: autenticidade, credibilidade, representatividade e significação.

A análise é desenvolvida à luz da noção de regulação estatal, na qual sobressaem o papel das instituições como regras do jogo e a estruturação de capacidade técnica com a incumbência de aplicá-las. Com base em resumida incursão pela literatura, são definidas as concepções dos termos que vão ser mobilizadas na abordagem das mudanças propostas no arcabouço institucional do licenciamento ambiental.

Referenciado nas categorias analíticas relacionadas à operacionalização da regulação estatal, quais sejam, instituição, arranjo institucional e capacidade estatal, recupera-se, na sequência, a trajetória da política ambiental brasileira, de forma a contextualizar o licenciamento ambiental e sua instituição. A atenção é dirigida para a regulamentação da atividade licenciadora, feita em processo, cujo conteúdo é a referência para as proposições reformistas em tramitação no Legislativo Federal. Na abordagem da questão, que contempla considerações críticas acerca da operacionalização do licenciamento, recorre-se a levantamento bibliográfico e à pesquisa documental em *sites* governamentais e de Organizações Não Governamentais (ONGs) atuantes na área ambiental.

Recuperada a trajetória da política ambiental brasileira, o próximo passo consiste no exame propriamente dito das propostas de mudanças na regulamentação do licenciamento ambiental, procurando explicitar suas motivações, o que têm em comum e em que divergem. Esse exame tem, como principal referência, os textos dos projetos nas versões originais quando da tramitação nas respectivas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, e se utiliza, complementarmente, de contribuições analíticas relativas à temática obtidas por meio de revisão de literatura.

A análise procura avançar além da descrição das mudanças propostas na regulamentação do licenciamento, discutindo os potenciais desdobramentos delas advindos, com ênfase em dois aspectos principais, que remetem às novas especificações normativas referentes ao rito processual da emissão de licenças. Primeiro, os atores relevantes no processo, nomeadamente quem licencia e quem se submete ao licenciamento; segundo, as implicações dos novos procedimentos, protocolos e parâmetros propostos no tocante à autonomia decisória dos órgãos licenciadores quanto à condução do licenciamento, de um lado, e às exigências postas a quem deve se submeter à obtenção de licença ambiental, de outro. Ao final, as conclusões procuram sintetizar os principais resultados da análise empreendida.

REGULAÇÃO ESTATAL, INSTITUIÇÕES E CAPACIDADE ESTATAL

A literatura sobre regulação é ampla (BALDWIN; SCOTT; HOOD, 1998; LEVI-FAUR, 2004), refletindo, em particular, o fato de sua discussão interessar a disciplinas diversas (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004; BALDWIN; CAVE; LODGE, 2010). Das diferentes perspectivas de abordagem advêm interpretações bastante variadas da temática, que vão da ênfase na regulação como a característica mais marcante do Estado contemporâneo, posta na ideia de Estado regulador (FEINTUCK, 2010), ao entendimento de que o escopo de sua aplicação extravasa a esfera de atuação estatal, inscrita na noção de autorregulação.

Reconhecendo as distintas perspectivas de abordagem referentes à regulação, Jordana e Levi-Faur (2004) relacionam, com base em Baldwin, Scott e Hood (1998), o que consideram como os três significados principais que o termo assume na literatura. O primeiro define regulação como a proposição de regras de natureza autorizativa articulada com a especificação de um arranjo estatal com incumbência de fiscalizar e impor sua observância (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004; SCOTT, 2003). O segundo amplia a concepção de regulação, que passa a incluir os diversos instrumentos de política pública (JORDANA; LEVI-FAUR, 2004) mobilizados no sentido de controlar ou influenciar a dinâmica das múltiplas interações de uma dada sociedade. O terceiro alarga ainda mais a concepção de regulação, compreendendo também as instituições informais – normas, valores, códigos de conduta, etc. – congruente com a ideia de autorregulação que, importa destacar, opera com a sanção ou apoio do Estado (BARTLE; VASS, 2007).

Com base nas concepções anteriores, nas quais se sobressai a ênfase nos instrumentos regulatórios e na forma como são postos em prática, interessa salientar os fins pretendidos pela atividade reguladora. É nesse sentido que aponta a definição proposta por Black (2002, p. 172, tradução nossa), segundo a qual regulação é um “processo que envolve a tentativa focada e sustentada de alterar o comportamento dos outros, de acordo com critérios ou padrões definidos, com a intenção de produzir um resultado ou resultados amplamente identificados”.

Apoiado nesse entendimento, regulação implica tanto o controle que se impõe sobre as condutas dos agentes nas transações que fazem entre si quanto o esforço deliberado no sentido de influenciar a formação e o modo de atuação dos agentes, imprimindo-lhes direcionamentos objetivos em consonância com o interesse público. Sob esse prisma analítico, pode-se entender a regulação ambiental na linha da proposição feita pela United States Environmental Protection Agency (USEPA, 1992), segundo a qual expressa a atuação pública, em suas diferentes modalidades, voltada a controlar ou reduzir os efeitos negativos ou indesejáveis da interação humana sobre o meio ambiente (RIBEIRO; KRUGLIANKAS, 2011).

No cerne da ideia de regulação evidencia-se o papel que as regras desempenham correlativamente à ação, cuja discussão encontra terreno fértil na moderna análise institucional, que se desenvolve na área das Ciências Sociais a partir do pressuposto de que as instituições importam, mostrando-se decisivas na determinação dos resultados políticos e econômicos da sociedade contemporânea (HALL; TAYLOR, 2003). Desdobrando-se em diferentes vertentes interpretativas, entre as quais a econômica ou da escolha racional e a histórica (HALL; TAYLOR, 2003; CAMPBELL, 2007), o neoinstitucionalismo proporciona subsídios teóricos para a interpretação da forma como as instituições moldam a dinâmica das relações sociais que influenciam a conduta decisória dos atores nas múltiplas interações em se engajam, bem como os resultados delas advindos.

Da perspectiva do neoinstitucionalismo da escolha racional, a interpretação possivelmente mais influente acerca das instituições consiste em tratá-las como “regras do jogo”, ou, mais especificamente, os constrangimentos que moldam as interações humanas (NORTH, 1993, p. 3, tradução nossa), sejam elas econômicas, políticas ou sociais. Conforme Shepsle (2008, p. 24), como regras do jogo, as instituições estabelecem quem são os atores relevantes nas interações sobre as quais incidem suas prescrições, os respectivos repertórios de ação abertos à escolha que fazem, as informações de que dispõem e os resultados das escolhas feitas.

Por sua vez, da perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, as instituições são entendidas como os procedimentos, normas e convenções formais e informais que orientam a conduta dos atores e das organizações (HALL; TAYLOR, 2003; CAMPBELL, 2007; SANDERS, 2008). Essa influência engloba uma interpretação similar à do neoinstitucionalismo da escolha racional, mas vai além, ao considerar que as instituições proporcionam “modelos morais e cognitivos que permitam a interpretação e a ação” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 198).

Pode-se afirmar, portanto, que as instituições são portadoras, ao mesmo tempo, de constrangimentos e oportunidades, moldando o que é pertinente ou não nas interações que se processam nos diversos campos de atividade. Nesse sentido, as instituições influenciam as preferências e os interesses dos agentes, cujos efeitos repercutem nas escolhas que fazem e nos resultados alcançados. Essa influência estende-se também à distribuição de recursos entre os agentes – o que é possível mobilizar e quem pode fazê-lo – conferindo vantagens a determinados agentes em detrimento de outros, e à própria conformação dos agentes relevantes em um dado campo de atividade (CARNEIRO, 2000).

Um conjunto específico de instituições desenhado para fins da promoção de uma dada intervenção pública, como o licenciamento ambiental, compõe o que se designa como arranjo institucional. Recorrendo a Gomide e Pires (2014, p. 13), o arranjo institucional consiste no “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública”. As especificações nele postas delineiam “quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores” (*Idem*, p. 14).

Entre os atores relevantes no arranjo institucional do licenciamento ambiental merecem especial destaque aqueles formalmente encarregados da aplicação de suas disposições relativas às práticas e procedimentos concernentes à emissão das licenças ambientais. A abordagem da questão, que se revela crucial no tocante à efetiva consecução dos objetivos visados pela atividade licenciadora, remete à noção de capacidade estatal.

A noção de capacidade estatal expressa, em síntese, a habilidade do governo de mobilizar e administrar recursos humanos, financeiros, físicos e tecnológicos com o intuito de executar as atividades e políticas da agenda pública (CHRISTENSEN; GASLEY, 2008; WU; RAMESCH; HOWLETT, 2015; GOMIDE; PEREIRA, 2018). Sua existência é requisito para eficácia e eficiência da ação governamental, no sentido de assegurar sua consistência e coerência operacional, refletindo-se na qualidade e efetividade das políticas públicas instituídas.

Na análise da capacidade estatal tem-se ressaltado sua “natureza multidimensional, organizada a partir de perspectivas internas e externas ao Estado” (GOMIDE; PEREIRA, 2018, p. 940). Na perspectiva interna, salienta-se a dimensão técnico-administrativa do aparato estatal, que tem, em seu núcleo, a conformação de uma burocracia idealmente informada pelos precei-

tos weberianos de profissionalização, coesão e meritocracia. Na perspectiva externa, importa a habilidade política do aparato estatal no tocante à interação qualificada com a sociedade, envolvendo a interlocução e a negociação com múltiplos atores direta ou indiretamente interessados na ação governamental, movidas pela promoção de valores como a transparência e o incremento da legitimidade (GOMIDE; PIRES, 2014; PIRES; VAZ, 2014).

A TRAJETÓRIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO: Gênese e Regulamentação

A regulação ambiental brasileira é reconfigurada com a edição da já mencionada Lei Federal n. 6.938/1981, a qual dispõe sobre a PNMA (MOURA, 2016; BUSTAMANTE, 2017). Sua proposição busca articular a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico sob um enfoque antecipatório, e não meramente reativo, à ocorrência de impactos ambientais potencialmente relevantes. Para tanto segue, em linhas gerais, as diretrizes regulatórias adotadas nos Estados Unidos, com a edição da Napa. Nela são estabelecidos os princípios, as diretrizes e os instrumentos do novo arranjo institucional encarregado de zelar pela proteção ao meio ambiente no país, no âmbito do qual se inscreve o licenciamento ambiental.

Previsto na Lei n. 6.938/1981, o licenciamento ambiental é vinculado à elaboração, análise e aprovação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), denominada como Estudo de Impacto Ambiental (EIA). A especificação da forma como se dá a aplicação do licenciamento ocorre com sua regulamentação por meio da edição do Decreto n. 88.351/1983, que o divide em três etapas sequenciais – as concessões de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), e Licença de Operação (LO) – correspondentes às fases de planejamento, instalação e entrada em funcionamento do empreendimento.

O arranjo institucional delineado na Lei n. 6.938/1981 com vistas à efetivação da PNMA ancora-se na criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), posteriormente regulamentado pelo DECRETO n. 99.274/1990. A composição do Sisnama envolve órgãos e entidades dos três níveis de governo integrantes da Federação e que têm, como atribuição, a proteção e a melhoria da qualidade ambiental. Em sua estrutura organizacional destacam-se o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), como órgão consultivo e deliberativo; o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), como órgão executor, no âmbito central, dos programas e projetos na área ambiental e do controle e fiscalização das atividades capazes de provocar poluição e degradação ambiental; e os órgãos seccionais dos Estados e dos municípios que assumem responsabilidades similares ao Ibama em suas respectivas jurisdições.

No desenho institucional do Sisnama, o Conama corporifica-se como a principal entidade normatizadora da política ambiental brasileira. O referido Conselho é um colegiado com representação de órgãos federais, estaduais e municipais, do setor empresarial e da sociedade civil. Suas decisões materializam-se principalmente por meio de resoluções, as quais abrangem não apenas a definição de critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos naturais,³ mas também de deliberações vinculadas a diretrizes da política ambiental, o que inclui a regulamentação do licenciamento.

³ Nos termos da Lei n. 6.938/81, Estados, Distrito Federal e municípios podem elaborar, nas áreas de suas jurisdições, normas supletivas e complementares e padrões relacionados ao meio ambiente, com a observância daquelas deliberadas pelo Conama.

No âmbito da regulamentação do licenciamento definida pelo Conama, destaca-se a Resolução n. 001/1986, que estabelece responsabilidades e encaminhamentos na aplicação do AIA e do licenciamento ambiental. Os principais aspectos operacionais por ela normatizados são o delineamento das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental subsidiado pela elaboração do EIA e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental (Rima),⁴ e a definição de responsabilidades em sua instituição, o que inclui a análise, para fins de aprovação ou não, do EIA e do Rima. Na esfera federal, a responsabilidade foi atribuída ao Ibama e, na esfera dos Estados, ao órgão ambiental competente. Outra normativa importante remete à Resolução 009/1987, que esclarece a importância da audiência pública, na condição de canal de diálogo entre a sociedade, o empreendedor e o poder público durante o processo de licenciamento, entre outras questões.

Posteriormente a CF/1988, ao mesmo tempo em que recepciona a PNMA, eleva a preservação ambiental ao resguardo constitucional, indicando os eixos centrais que obrigatoriamente deveriam ser seguidos nas regras infraconstitucionais posteriormente estabelecidas. Recepcionada pela CF/1988, a Lei n. 6.938/1981 mantém-se como o principal suporte da regulação ambiental brasileira, ancorando a sistemática mais geral das políticas públicas que lidam com a temática na Federação.

Embora, no entanto, o licenciamento ambiental tenha sido incorporado à CF/1988, não houve, após sua promulgação, a edição de uma legislação infraconstitucional regulamentando a matéria. Em decorrência, manteve-se a prevalência da normatização definida pelo Conama, por meio de suas resoluções. Sobre a questão, importa destacar a edição, nos anos de 1990, da Resolução n. 237/1997, que promove uma revisão dos procedimentos da atividade licenciadora, constituindo-se, ainda hoje, em sua principal diretriz.

A Resolução n. 237/1997 do Conama elenca os empreendimentos e as atividades que devem obrigatoriamente sujeitar-se ao processo de licenciamento e reforça a sistemática da tríplice licença. Além disso, estabelece nível único de competência para fins de licenciamento e especifica os níveis de competência federal, estadual e municipal na atividade licenciadora, de acordo com a extensão territorial do impacto ambiental. Isso posto, compete ao Ibama o licenciamento de empreendimentos com impacto de abrangência nacional ou regional, ou seja, que compreendam mais de dois Estados; aos órgãos estaduais, o licenciamento de empreendimentos com impacto incidente sobre mais de um município ou em unidades de conservação de domínio estadual e, ao município, o de empreendimentos de impacto local.

A operacionalização do licenciamento ambiental, a cargo dos órgãos integrantes do Sistema, contudo, não fica imune a críticas, dirigidas, entre outros aspectos, ao excessivo tempo requerido para a emissão das licenças ambientais, que estaria levando a frequentes atrasos na efetivação de projetos de investimento, especialmente de infraestrutura econômica (LIMA; MARGRINI, 2010; CARMO, 2013, HOFMANN, 2015, BUSTAMANTE, 2017). Essas críticas não podem ser dissociadas da forma como se deu a criação dos órgãos ambientais nas esferas central e subnacional de governo.

Conforme Bustamante (2017, p. 92), os órgãos ambientais foram constituídos, especialmente ao longo dos anos 80 e 90, “sem vínculos efetivos, de forma desarticulada”, formando

⁴ Nos termos da resolução, o EIA compreende o conjunto de estudos de avaliação de impactos correspondentes aos meios físico, biótico e socioeconômico. Já o RIMA condensa o conteúdo e conclusões do EIA.

uma rede complexa de organizações com capacidades técnicas e administrativas diferenciadas, marcada por conflitos de competências. A percepção negativa acerca da instituição da atividade licenciadora, no entanto, tende a se acentuar a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC),⁵ em 2007, o que corrobora para que lhe seja atribuída a conotação de se constituir em gargalo do processo de desenvolvimento do país.

Uma visão panorâmica das críticas dirigidas à operacionalidade do instrumento pode ser vista em documento publicado pelo Banco Mundial em 2008, com considerações atinentes ao licenciamento de empreendimentos do setor elétrico (HOFMANN, 2015). No referido documento são apresentadas questões relacionadas à qualidade dos estudos ambientais que informam a emissão do parecer sobre a concessão de licenças, à inadequada capacidade técnica e administrativa dos órgãos ambientais integrantes do Sisnama na condução do processo de licenciamento, em suas diversas etapas, e à “sistemática ausência de monitoramento, fiscalização e acompanhamento geral dos projetos licenciados” (HOFMANN, 2015, p. 5).

Esse contexto marcado por questionamentos ao licenciamento enseja a proposição de diversos atos normativos referentes à atividade licenciadora, especialmente por parte do Ibama e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a despeito de o Conama ser instância com competência formal para sua regulamentação. De acordo com levantamento realizado por Hofmann (2015), no período compreendido entre 2007 e 2015 foram expedidas, sob a forma de instruções normativas e portarias, nada menos que 32 proposições de novas regras aplicáveis ao licenciamento ambiental em âmbito federal, várias delas orientadas para conferir maior celeridade à emissão de licenças ambientais (CARMO, 2013).

Ainda, na análise de Carmo (2013, p. 289), tais dispositivos, “além de estabelecerem prazos máximos para a emissão de licenças ambientais, limitaram a quantidade de exigências e estudos necessários para a emissão destas licenças, [e] diminuíram a complexidade destes estudos”, entre outras medidas, de modo a agilizar o processo. Ao lado disso, outras leis federais abordam a questão do licenciamento, com implicações sobre a tessitura de seu arranjo institucional. Entre elas, merece destaque a Lei Complementar n. 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum ou compartilhada relativa à temática ambiental, prevista no Artigo 23 da CF/1988.

No que se refere ao licenciamento, a legislação disciplina a quem compete a emissão de licenças ambientais, promovendo a descentralização da atividade, com a atribuição da responsabilidade, na ampla maioria dos casos, às esferas subnacionais de governo. A proposição dessa descentralização, como ponderam Souza e Von Zuben (2012) e Carmo (2013), se faz sem a necessária consideração da existência de capacidade técnica e administrativa nos governos municipais e mesmo estaduais para assunção da responsabilidade pelo licenciamento. Como atenuante, prevê-se a cooperação intergovernamental no âmbito do Sisnama.

Com tal propósito, o texto legal estabelece a competência supletiva para realizar o licenciamento, a qual abrange tanto situações de não cumprimento de prazos legais para a concessão da licença quanto de ausência de estrutura com adequada capacidade de fazê-lo. Em ambas

⁵ Criado em 2007, o PAC busca promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país, como estratégia para impulsionar o desenvolvimento econômico.

as situações a União, por meio do Ibama, pode assumir supletivamente a competência do órgão seccional estadual e, este último, a do município. Em complemento, faz menção à ação subsidiária em situações nas quais há insuficiência de capacidade do órgão licenciador competente, que pode se dar por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro, sem prejuízo de outras formas de cooperação.

No que respeita, entretanto, à fiscalização da atividade licenciada a cooperação não se coloca, restando determinado que compete estritamente ao órgão que concedeu a licença ambiental realizá-la. Além disso, com a descentralização, que confere aos governos subnacionais autonomia decisória no tocante à gestão ambiental, e o ativismo de órgãos federais, criando contingencialmente regulamentações que lhes interessam, o arcabouço normativo do licenciamento ambiental não apenas se amplia em muito como também se complexifica, dificultando o “entendimento integrado da matéria” (HOFMANN, 2015, p. 56).

De acordo com Hofmann (2015, p. 53), citando pesquisa divulgada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) em julho de 2014, existiriam “cerca de 30 mil diferentes instrumentos legais produzidos pelos governos federal e estaduais” disciplinando, direta ou indiretamente, a condução da atividade licenciadora. Essa ampliação do tecido normativo acaba formando um emaranhado institucional complexo, de natureza fragmentada, no qual se registram anacronismos e conflitos, fator que aduz insegurança jurídica ao processo de licenciamento (ABEMA, 2013; HOFMANN, 2015, MOURA, 2016). A sobreposição e a falta de clareza no tocante aos procedimentos da atividade licenciadora faz com que a operacionalização dependa de processos paralelos e muitas vezes conflitantes (HOFMANN, 2015), tendo, como efeito não pretendido, a dilatação do tempo necessário à concessão da licença, vista como expressão da ineficiência do sistema.

A trajetória institucional do licenciamento ambiental brasileiro, brevemente sintetizada, mostra, portanto, que sua regulamentação operacional combina, atualmente, além das resoluções do Conama, outras normatizações oriundas dos governos federal e subnacionais referentes à matéria. A complexidade do tecido normativo que emerge como um legado desse processo abre espaço para a percepção da necessidade de sua reformulação, tendo em vista garantir maior segurança jurídica à atividade licenciadora e torná-la mais efetiva como instrumento da política ambiental (HOFMANN, 2015; DUARTE; DIBO; SÁNCHEZ, 2017).

AS NOVAS PROPOSTAS REGULATÓRIAS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

Existe relativo consenso entre os operadores e estudiosos da área ambiental sobre a necessidade de uma reformulação do licenciamento que garanta uma maior efetividade na tutela administrativa do meio ambiente, a começar por maior segurança jurídica, diante do emaranhado de atos normativos que disciplinam a matéria (HOFMANN, 2015; DUARTE; DIBO; SÁNCHEZ, 2017).

O Congresso Nacional não fica alheio à discussão em torno do licenciamento, com a ressurgência, especialmente a partir de 2015, de iniciativas reformistas referentes à temática, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Na primeira, houve a retomada da tramitação do PL n. 3.729/2004, com a incorporação de expressivas mudanças no texto original.

No segundo, à PEC n. 65/2012 vieram se somar outras três propostas reformistas, consubstanciadas nos PLSs n. 654/2015, n. 603/2015 e n. 602/2015.

Refletindo a saliência adquirida pela ideia de a atividade licenciadora constituir obstáculo ao desenvolvimento, as propostas em tramitação no Legislativo Federal direcionam-se, sobretudo, para a introdução de alterações institucionais capazes de conferir maior celeridade à concessão de licenças (HOFMANN, 2015). Importa destacar, no entanto, aspectos importantes que impactam nos prazos processuais do licenciamento e na qualidade de seus resultados, como as dificuldades operacionais dos órgãos licenciadores, que não recebem os necessários investimentos na adequação de suas respectivas capacidades técnicas (HOFMANN, 2015; ALVAREZ; MOTA, 2010), sendo então negligenciados.

As iniciativas reformistas focam as regras do licenciamento, em que as principais proposições gravitam em torno de três linhas de mudança. A primeira refere-se ao estabelecimento de prazos máximos para emissão das licenças pelos órgãos ambientais. A segunda, à definição de processos licenciatórios mais flexíveis ou simplificados para empreendimentos considerados de menor potencial de impacto ou estratégicos para o desenvolvimento econômico. E, a terceira, ao cerceamento à participação da sociedade civil, ao não prever audiências públicas para os processos simplificados e limitar sua ocorrência quando da previsão de elaboração do EIA, bem como dos órgãos intervenientes, ao colocar prazos curtos para suas manifestações e mantendo a não vinculação ao manifestado à decisão do órgão ambiental.

A proposta de criação da Lei Geral do Licenciamento em tramitação na Câmara dos Deputados

A discussão sobre uma lei geral para disciplinar o licenciamento ambiental não é recente no âmbito do Legislativo Federal. Na Câmara dos Deputados, muito antes do debate em torno do PL n. 3.729/2004, o PL n. 710/1988, com tal propósito, já estava pronto para votação no Plenário. Denominado como “Lei Geral do Licenciamento”, o PL n. 3.729/2004 foi proposto com o objetivo de disciplinar o processo de licenciamento ambiental federal e regulamentar o inciso IV do parágrafo 1º do Artigo 225 da CF/1988, que dispõe sobre a obrigatoriedade do estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (BRASIL, 1988).

Ademais, na justificação do texto original da proposta sobressai o argumento de que, apesar de passados, quando de sua apresentação, 16 anos da promulgação da CF/1988, o dispositivo referente à sistemática licenciadora ainda carecia de regulamentação, mantendo-se a insegurança jurídica nos atos do licenciamento ambiental, que não contavam com uma regra disciplinadora em âmbito federal. Assim, o principal argumento para a necessidade de aprovação de uma lei específica sobre o licenciamento ambiental seria a “notória insegurança jurídica em que vive o referido setor” (BRASIL, 2004).

O texto final do PL n. 3.729/2004 atualmente em discussão, no entanto, pouco tem a ver com a proposta original. No período de sua tramitação, outros projetos de leis referentes à questão foram apresentados e discutidos na Câmara Federal. De um total de 20 projetos de leis apensados, 14 tiveram seus preceitos considerados na redação final do referido projeto de lei (KLUG, 2017; GUETTA, 2017). Além disso, a proposta passou por análise em cinco comissões, entre elas a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPA-

DR). No total foram elaborados 20 substitutivos do texto original que, a despeito de apresentar vários pontos polêmicos, foi apresentado, em agosto de 2017, como sendo “O Acordo Possível” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Como observa Bustamante (2017, p. 100), a concepção do PL n. 3.729/2004 orienta-se no sentido de imprimir maior celeridade ao processo de concessão de licenças ambientais, por meio de simplificação de “determinados procedimentos sem necessariamente observar limitações de cunho legal e técnico”. O texto final contempla questões como o estabelecimento de prazos para a concessão de licença, os estudos e instrumentos específicos pertinentes a cada caso, os critérios para empreendimentos considerados de interesse nacional, a dispensa de licenciamento para determinadas atividades e a priorização do trâmite para projetos que pretendam a melhoria do meio ambiente. Suas principais proposições são elencadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Proposta Regulatória para o Licenciamento Ambiental em trâmite na Câmara dos Deputados

Proposta Regulatória	Descrição	Principais Pontos
Projeto de Lei 3.729 de 2004, “Lei Geral do Licenciamento” – PL 3.729 de 2004	Institui a Lei Geral de Licenciamento Ambiental, dispõe sobre a avaliação ambiental estratégica e dá outras providências; regulamenta o inciso IV do §1º do artigo 225 da Constituição Federal.	<ul style="list-style-type: none"> – Prevê o licenciamento trifásico e o simplificado (bifásico, em fase única e por adesão e compromisso). – A definição do tipo de licença aplicável a cada empreendimento fica sob a responsabilidade dos entes federativos a partir dos órgãos colegiados do Sisnama. – Dispensa de licenciamento o cultivo de espécies de interesse agropecuário; entre outras atividades. – Estabelece prazos máximos para as fases do licenciamento, no caso de licenciamentos trifásicos e bifásicos, e manifestação de órgãos intervenientes. – Especifica que o não cumprimento dos prazos previstos não implica emissão tácita da licença, mas instaura a competência supletiva de licenciamento. – Audiências públicas em rito de tríplice licenciamento, com obrigatoriedade de pelo menos uma audiência pública. Para o licenciamento simplificado, prevê o recebimento de sugestões presenciais ou via Internet. – Mantêm-se as consultas públicas em caráter apenas consultivo. – Especifica as situações para a participação de autoridades intervenientes no licenciamento ambiental, não vinculando o caráter das manifestações à decisão final da autoridade licenciadora. – Previsão da realização da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE)

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de BRASIL (2004).

Um primeiro ponto a ser destacado refere-se ao fato de a proposta não tratar das competências para fins de licenciamento, ao considerar que a questão já se encontra regulamentada pela LC n. 140/2011. Prevalece, portanto, a prescrição da descentralização da atividade licenciadora para os órgãos ambientais de Estados e municípios, cuja efetividade supõe a existência ou a construção de capacidade operacional no âmbito do Sisnama.

Como reconhece a literatura que discute a temática da descentralização, no entanto, os entes subnacionais, em especial os governos locais, são aqueles que se defrontam com maiores dificuldades de contratar e reter profissionais qualificados (POLLITT, 2007; CARNEIRO; BRASIL,

2015). Esse aspecto tende a assumir contornos particularmente críticos no tocante à gestão da política ambiental, a qual demanda uma equipe de profissionais com formação e experiência em áreas diversificadas, envolvendo as Ciências Humanas e Naturais, entre outras.

A cooperação intergovernamental aparece como mecanismo para lidar com as possíveis, e esperadas, deficiências operacionais dos órgãos ambientais que compõem o Sisnama, como abordada na LC n. 140/2011. Como ressalva Moura (2016, p. 38), contudo, “a lei em si não resolve a questão da cooperação intergovernamental, mas funciona apenas como diretriz do caminho a ser seguido”. Desde o trabalho de Olson (1999), resta claro que não há nada que assegure que a cooperação ocorra de forma espontânea, sendo permeada por tensões e conflitos, cuja superação passa por formas de indução ou de coordenação capazes de fomentar a adoção de ações conjuntas, “papel que caberia ao Conselho de Governo e ao Conama” (MOURA, 2016, p. 38), dependendo, portanto, de atuações efetivas nesse campo.

A proposta trata dos tipos de licenças ambientais a serem expedidas, prevendo, além do licenciamento trifásico, o licenciamento simplificado, que pode ser bifásico, aglutinando a LP e a LI ou a LI e a LO, ou em fase única (BRASIL, 2004). Seguindo o viés descentralizante da LC n. 140/2011, o enquadramento do empreendimento ou atividade quanto ao rito a ser utilizado é delegado às autoridades licenciadoras, a partir de critérios e parâmetros por elas definidos. Isso se faz desatrelado da especificação não só de “parâmetros nacionais mínimos” a serem observados, mas também de “critérios para fins de orientação e regramento” (BUSTAMANTE, 2017, p. 101) do processo decisório quanto à questão, ensejando a adoção de padrões muito diferenciados de licenciamento no âmbito da Federação.

Na mesma linha de flexibilização da atividade licenciadora, a proposta sugere a permissão da adoção de um licenciamento autodeclaratório, feito eletronicamente, referindo-se ao licenciamento simplificado denominado “Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC)” (BRASIL, 2004). Nesse tipo de licenciamento, próximo à ideia de autorregulação, empreendimentos considerados de baixo impacto ambiental poderiam obter uma licença imediata a partir da autodeclaração por termos de adesão e compromisso preenchidos em *sites* de órgãos ambientais. Nesse caso, os entes federativos ficariam também responsáveis pela definição de quais tipos de empreendimentos ou atividades seriam passíveis de autodeclaração, não constando claramente, no texto proposto, quais regras e critérios deveriam ser considerados para tal finalidade.

A proposta exige determinadas atividades da necessidade de licenciamento, entre as quais a produção agrícola e a exploração da pecuária extensiva realizadas em áreas de uso alternativo do solo, bem como a silvicultura de florestas plantadas (BRASIL, 2004). Essa exceção vai de encontro às disposições gerais sobre o licenciamento definidas no próprio texto legal, segundo as quais não importa, para fins do enquadramento na necessidade de obtenção de licença ambiental, a natureza da atividade que se utiliza de recursos ambientais, mas sim sua capacidade efetiva ou potencial de ocasionar impacto no meio ambiente (BRASIL, 2004). Vale dizer, a exclusão *a priori* de atividades, como as agropecuárias, do rol daquelas passíveis de licenciamento não encontra fundamentos técnicos em sua sustentação, posto que, reconhecidamente, podem ocasionar impactos ambientais negativos de relevante magnitude.

São estabelecidos prazos de análise para emissão de licenças, cuja extensão máxima é de 10 meses, aplicáveis no caso de LP que requer a elaboração de EIA. Para outros tipos de licença,

inclusive LP envolvendo outros estudos que não o EIA, os prazos são ainda mais reduzidos, chegando a apenas 30 dias no caso da LAC (BRASIL, 2004). Ademais, há a previsão de que os prazos de análise possam ser reduzidos para empreendedores que adotarem “novas tecnologias, programas voluntários de gestão ambiental ou outras medidas” (BRASIL, 2004), vistas como capazes de produzir resultados mais rigorosos que aqueles especificados na legislação ambiental, cuja avaliação fica a cargo do respectivo órgão licenciador.

Essa definição de prazos máximos para a emissão de licenças, embora procure levar em consideração a complexidade do empreendimento ou atividade em análise, ao estabelecer prazos diferenciados por tipo de licença, negligencia a questão da existência de efetiva capacidade técnica e administrativa do órgão ambiental para cumpri-los, sendo informada por propósitos de conferir celeridade ao processo. A ênfase conferida ao encurtamento do tempo despendido para a emissão de licenças transparece nos critérios definidos para a solicitação de informações complementares ao EIA pelo órgão ambiental, a qual deve ser feita de uma única vez e atendida, pelo empreendedor, no prazo de até quatro meses a partir de seu recebimento.

O não cumprimento do prazo máximo estipulado não implica a emissão tácita da licença, determinando a competência supletiva no licenciamento, prevista na LC n. 140/2011. Isto se aplica, a rigor, ao licenciamento sob responsabilidade dos governos subnacionais. Não há, no texto da proposta, especificação do que deve ser feito no caso do licenciamento a cargo do Ibama, o qual aparenta não ter alternativa a não ser cumprir o prazo máximo estabelecido, o que pode ter consequências negativas sobre a qualidade da análise que embasa o processo.

No que toca à participação da sociedade, a proposta prevê, especificamente no caso do licenciamento envolvendo a elaboração de EIA, a ocorrência de pelo menos uma audiência pública de natureza presencial, com caráter consultivo. A realização de mais de uma audiência, no entanto, ainda que factível, deve ser motivada, obedecendo a critérios listados no texto legal, o que restringe a autonomia decisória do órgão ambiental em promovê-la. Há, adicionalmente, a previsão de participação via consulta por meio da Internet, atendidos também critérios estabelecidos no texto legal.

Na avaliação de Bustamante (2017, p. 101), ao prever apenas essas formas de manifestação da sociedade, “sem o estabelecimento de um mecanismo sistemático de participação, a proposta perde a oportunidade de conferir maior efetividade ao tema”. A participação aparenta ter ficado circunscrita ao estritamente necessário para atestar sua observância no processo, ou seja, um rito que não crie dificuldades para o cumprimento do prazo estipulado para a emissão da licença.

A participação das autoridades intervenientes na atividade licenciadora, designadas como “autoridades envolvidas”⁶ (BRASIL, 2004), é também restringida na proposta. Além de a manifestação das referidas autoridades não ter caráter vinculante e sua ausência não implicar óbice à expedição da licença, o prazo para que seja feita é a metade daquele estipulado para o órgão ambiental (BRASIL, 2004). Combinados, esses aspectos tornam o envolvimento dos órgãos intervenientes no processo, nas palavras de Bustamante (2017), algo de natureza “meramente ilustrativa”.

⁶ No rol dessas autoridades incluem-se a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP) e os órgãos responsáveis pela preservação do patrimônio histórico e cultural, entre outros.

Já a previsão da realização da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), a ser aplicada em políticas, planos e programas governamentais de grande amplitude espacial, como os investimentos em infraestrutura econômica, aponta para o aprimoramento da atividade licenciadora. Sua proposição busca assegurar a interação dos interesses setoriais, territoriais e de sustentabilidade ambiental “no processo de tomada de decisão em tempo hábil” (BRASIL, 2004). Nesse sentido, Hoffmann (2017, p. 32) salienta que a ausência de AAE é percebida como uma fragilidade da gestão da política ambiental, sobrecarregando a “funcionalidade do licenciamento ambiental”, ao qual caberia, a rigor, praticamente toda a responsabilidade pela efetiva consideração da variável ambiental nos grandes projetos de investimento; ainda assim após sua concepção, e não de forma antecedente ou concomitante.

Não há, contudo, nenhuma garantia de que a AAE venha a ser efetivamente aplicada. Sobre essa questão é importante ressaltar que, de um lado, sua realização não exige os órgãos com a incumbência de fazê-la de submeter os projetos de investimento ao licenciamento ambiental, e, de outro, não pode ser exigida como requisito para o licenciamento nem sua inexistência representa qualquer tipo de dificuldade no encaminhamento do processo (BRASIL, 2004). Assim, embora se preste a prover subsídios à atividade licenciadora, contribuindo para a melhoria da qualidade e a maior celeridade do processo, o caráter não compulsório de sua elaboração pode levar a que os órgãos potencialmente envolvidos não se sintam motivados a adotá-la, de forma a não terem de arcar com os custos incorridos no processo.

Por fim, há um consenso sobre a baixa capacidade de *enforcement* dos órgãos ambientais no tocante à instituição das ações de mitigação e controle ambiental previstas nas licenças que concedem, especialmente nos níveis subnacionais de governo. A proposta de regulamentação da Câmara de Deputados, no entanto, passa ao largo da questão, delegando tacitamente aos empreendedores a observância das determinações emanadas do licenciamento. Isto posto, não parece conveniente avançar na direção de uma regulamentação da atividade licenciadora que amplia ainda mais a autonomia decisória dos empreendedores na área ambiental, estreitando o escopo da aplicação do licenciamento sob responsabilidade do poder público.

As propostas de mudanças na regulamentação do licenciamento ambiental no âmbito do Senado Federal

As iniciativas reformistas relativas ao licenciamento ambiental em tramitação no Senado Federal, ao contrário da Lei Geral do Licenciamento, referem-se apenas à atividade licenciadora sob responsabilidade do governo federal. Em comum têm, como principal justificativa formal, a necessidade de destravar o crescimento econômico do país. Com exceção da PEC n. 65/2012, os projetos fazem parte das iniciativas em torno da denominada Agenda Brasil – conjunto de propostas sugeridas em agosto de 2015 pelo então presidente da casa, Renan Calheiros, sob o discurso da desburocratização como forma de incentivar a retomada do crescimento (KLUG, 2017).

Em linhas gerais, são propostas direcionadas à redução do prazo de concessão de licenças ambientais para a instalação de grandes projetos de investimento, promovendo, para tanto, alterações no rito processual da atividade licenciadora. Nesse contexto, a PEC n. 65/2012 reduz o licenciamento à apresentação do EIA e os três projetos de lei – os PLSs n. 654/2015, n. 603/2015 e n. 602/2015 – focam a definição de regras voltadas a simplificar o processo de licenciamento, como a fixação de prazos máximos para a emissão das licenças e a introdução

do processo designado como *fast track* para obras consideradas estruturantes pelo Executivo federal (BRASIL, 2015a). O Quadro 2 condensa as principais mudanças determinadas pelas referidas propostas.

Quadro 2 – Propostas regulatórias para o Licenciamento Ambiental em Trâmite no Senado

Proposta regulatória	Descrição	Principais pontos
Proposta de Emenda à Constituição n. 65, de 2012 – PEC65/2012.	Acrescenta o §7º ao artigo 225 da Constituição Federal para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental; dispõe que a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada a não ser em razão de fato superveniente.	– Impede a possibilidade de suspensão ou cancelamento da licença ambiental, a não ser em razão de fato superveniente.
Projeto de Lei do Senado n. 654 de 2015 – PLS654/2015.	Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional.	– Disciplina o licenciamento ambiental de empreendimentos considerados estratégicos e de interesse nacional, substituindo o triplice licenciamento por um rito uno, com o estabelecimento de prazos (máximo de 8 meses) para a emissão das licenças. – Prevê anuência tácita do órgão ambiental, caso não sejam atendidos os prazos preestabelecidos. – Prevê a criação de um comitê específico para responder pelo licenciamento de cada empreendimento enquadrado como estratégico.
Projeto de Lei do Senado n. 602 de 2015 – PLS 602/2015.	Dispõe sobre a criação do Balcão Único de Licenciamento Ambiental, órgão colegiado, de caráter consultivo, vinculado ao órgão ambiental licenciador federal, que atuará no licenciamento ambiental federal dos empreendimentos considerados estratégicos para o Estado.	– Cria o Balcão Único do Licenciamento Ambiental, comitê consultivo e deliberativo responsável por conduzir o processo licenciatório para empreendimentos considerados estratégicos, composto por representantes de órgãos federais cuja atuação tenha interface com a questão ambiental. – Delega ao Balcão Único a definição de prazos, desde que respeitados os prazos máximos previstos na referida lei; e a definição de quais empreendimentos deverão ser submetidos ao licenciamento trifásico ou simplificado.
Projeto de Lei do Senado n. 603 de 2015.	Disciplina o licenciamento ambiental dos aproveitamentos de potenciais hidroenergéticos considerados estratégicos e estruturantes, cria mecanismos para otimizar o planejamento do aproveitamento dos potenciais de energia hidráulica do Brasil.	– Disciplina o licenciamento ambiental para empreendimentos hidrelétricos considerados estratégicos para o país. – Propõe regime diferenciado de licenciamento para os investimentos setoriais enquadrados nessa categoria, indicando que seu licenciamento prévio seja feito na área total abrangida pelo recurso hidroenergético potencial, sob a responsabilidade do “Balcão Único”, nos termos do PLS n° 602/15. – Assegura o uso múltiplo dos recursos hídricos nas áreas definidas para o aproveitamento energético, articulado à determinação de elaboração de inventários dos potenciais ainda não catalogados, no prazo de dez anos a partir da publicação da lei.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de BRASIL (2012, 2015a,b,c).

Apresentada em 2012, a PEC n. 65/2012, objeto de intensos debates, teve sua tramitação agilizada em 2016, no âmbito das discussões em torno da mencionada Agenda Brasil (KLUG, 2017; GUETTA, 2017). A principal mudança proposta consiste em acrescentar um sétimo parágrafo ao Artigo 225 do texto constitucional, com o objetivo de assegurar a continuidade da obra pública após a apresentação do EIA. Na justificativa, argumenta-se que as obras inacabadas ou atrasadas resultam de decisões judiciais no decorrer do processo de licenciamento, vistas como tendo muitas vezes natureza apenas protelatória (BRASIL, 2012).

O parágrafo anteriormente referido propõe que “a apresentação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA) importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente” (BRASIL, 2012). Para Guetta (2017), a proposta representa a extinção do licenciamento ambiental, afrontando a CF/1988 que o protege, expressa e tacitamente. O que se tem, efetivamente, é o esvaziamento da concepção operacional do triplice licenciamento ambiental, atribuindo à apresentação do EIA, correspondente à fase inicial do processo de emissão de LP, a permissão para o início da instituição do projeto, independentemente de sua análise e aprovação, em desacordo com a PNMA. Por seu caráter polêmico, reverberado em diversas notas emitidas tanto pelo MPF (GUETTA, 2017) como por outras instituições e organizações públicas, a PEC n. 65/12 foi arquivada em 2018, ao final da legislatura.

Conforme já salientado, os PLSs referem-se primordialmente a projetos específicos de investimento, que passariam a se submeter a regras diferenciadas, e favorecidas, de licenciamento ambiental. A principal iniciativa nesse sentido é o PLS n. 654/2015, proposto com o objetivo de regulamentar o denominado licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura rotulados como estratégicos e de interesse nacional. Chamado de *fast track* (KLUG, 2017), o modelo proposto tem como ponto mais incisivo de sua justificação a crise econômica vivenciada pelo país, usando-a como motivação da pretendida desburocratização da atividade licenciadora – leia-se simplificação processual – considerada “o vilão do atraso dos investimentos que tanto necessita o país” (BRASIL, 2015b).

A proposta prevê a criação de um comitê específico para responder pela condução do licenciamento de cada empreendimento considerado estratégico pelo governo federal (BRASIL, 2015b), cujo enquadramento se faria por decreto do poder Executivo. O principal ponto da proposta consiste em unificar o processo de triplice licenciamento – as emissões sequenciais de LP, LI e LO – por meio de um “singular e diminuto rito procedimental” (GUETTA, 2017), cuja duração poderá totalizar em, no máximo, oito meses, prevendo aquiescência do órgão ambiental caso o prazo não seja cumprido.

O prazo estipulado mostra-se exíguo diante da profundidade e da cautela exigidas na análise dos riscos inerentes a grandes obras de investimento em infraestrutura econômica. Nesse sentido, ressalta-se a precária estrutura operacional dos órgãos ambientais (GUETTA, 2017), o que aumenta a chance de análises perfunctórias, objetivando o mero cumprimento dos prazos. Abrem-se, assim, oportunidades para a aprovação do projeto mesmo que nocivo ao meio ambiente, em que a aquiescência fica como uma espécie de sanção ao órgão licenciador para o não cumprimento dos prazos.

Ademais, outros dois pontos merecem destaque no PLS n. 465/2015. O primeiro remete à restrição da autonomia dos órgãos intervenientes para realizar questionamentos em relação

ao processo, limitada a apenas uma manifestação (BRASIL, 2015b). O segundo, ao direito à informação da sociedade, que fica a cargo do empreendedor, sob orientação do órgão licenciador, sem previsão, no entanto, de audiências públicas.

Já o PLS n. 602/2015 dispõe sobre a criação do denominado Balcão Único de Licenciamento Ambiental, o qual seria o responsável por conduzir o processo de licenciamento de empreendimentos considerados estratégicos para o Estado. Tal projeto enfatiza, em sua justificativa, a necessidade de resolver os dilemas que se colocam diante da conciliação entre o cuidado com os recursos naturais e o avanço do desenvolvimento, que tem se traduzido no atraso da emissão de licenças (BRASIL, 2015c), o que se quer evitar.

O Balcão Único é definido como “colegiado criado no âmbito do órgão licenciador para orientar e acompanhar o procedimento de licenciamento ambiental de empreendimentos considerados estratégicos e prioritários para o Estado” (BRASIL, 2015c).⁷ Para além de consultivo, o colegiado é também deliberativo. Entre suas atribuições inclui-se a definição de quais os empreendimentos estarão sujeitos ao licenciamento ordinário – a emissão das três licenças sequenciais – e quais ao licenciamento simplificado, que pode ser realizado eletronicamente (BRASIL, 2015c).

Por outro lado, lhe é atribuída a importante competência de definição de prazos diferenciados para análise dos estudos ambientais e emissão de licenças considerando as especificidades de cada empreendimento, desde que respeitados os prazos máximos para cada fase e o prazo final de oito meses para finalização do processo (BRASIL, 2015c). Sobre o prazo, sua aplicabilidade vai de encontro às atuais autonomias administrativas e às deficiências operacionais de todos os órgãos que compõem o colegiado, segundo nota do Ibama (2015). Como a PEC n. 65/2012, o PLS n. 602/2015 foi arquivado ao final da legislatura de 2018.

Por fim, o PLS n. 603/2015 trata do licenciamento para o aproveitamento dos potenciais hidrelétricos considerados estratégicos para o país. O texto de justificativa aponta, entre os eixos de argumentação, a imprescindibilidade do aproveitamento energético dos cursos de água ao desenvolvimento nacional e a utilização de instrumentos de planejamento para definição dos potenciais hidroenergéticos (BRASIL, 2015a, p. 5). Nesse contexto, ficaria assegurado o uso múltiplo dos recursos hídricos nas áreas definidas para o aproveitamento energético, articulado à determinação de elaboração de inventários dos potenciais ainda não catalogados no prazo de dez anos a partir da publicação da lei (BRASIL, 2015a).

A proposta sugere regime diferenciado de licenciamento para os investimentos setoriais enquadrados nessa categoria, indicando que seu licenciamento prévio seja feito na área total abrangida pelo recurso hidroenergético potencial, sob a responsabilidade de um “Balcão Único”, nos moldes da instância colegiada prevista no PLS n. 602/2015, prevendo-se oitivas das populações eventualmente atingidas (BRASIL, 2015a). Em que pese a importância de se promover estudos e planos referentes à garantia de suprimento regular de energia elétrica, o que se destaca nas novas regras de licenciamento ambiental delineadas no PLS n. 603/15 é a preocupação em conferir prioridade ao aproveitamento energético diante de outras formas de uso e ocupação dos recursos naturais da bacia hidrográfica em que o potencial se inscreve e, como as demais propostas, maior agilidade ao processo.

⁷ Além do Ibama, comporiam o “Balcão Único”, representantes do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Ministério da Saúde (MS); Fundação Cultural Palmares (FCP) e Fundação Nacional do Índio (Funai) (Brasil, 2015c.).

Em suma, as propostas normativas discutidas pelo Senado Federal traduzem as tensões existentes em torno da aplicabilidade do licenciamento ambiental e, regra geral, o tratam como um entrave para o desenvolvimento econômico. Essa concepção é guiada por uma visão limitada de desenvolvimento econômico que não considera, para além do crescimento, a qualidade do meio ambiente como variável que afeta efetivamente o bem-estar da população e as diversas dimensões da sustentabilidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enquanto processo administrativo, o licenciamento não se esgota na emissão ou concessão da licença ambiental ao empreendedor por parte do órgão ambiental responsável. A licença condensa a proposição de ações com o intuito de prevenir, mitigar e/ou compensar os impactos ambientais potencializados pela instituição do investimento ou atividade licenciada. A efetividade do instrumento no tocante a assegurar a preservação e o controle ambiental na instalação e operação dos novos empreendimentos depende, assim, da capacidade técnica e operacional do órgão ambiental não apenas relacionada à emissão de licenças que evidenciem adequadamente os impactos ambientais e as correspondentes ações de prevenção, mitigação e/ou compensação, mas também ao *enforcement* de tais ações, por meio de fiscalização de sua efetivação e aplicação de sanções em casos de conduta recalcitrante.

Considerando tanto as propostas em trâmite na Câmara quanto no Senado, identifica-se como principal motivação exposta em suas justificações a promoção de maior celeridade na concessão de licenças ambientais. O foco das proposições reformistas radica, assim, em uma das fases processo de licenciamento, conferindo prioridade ao tempo despendido para a emissão da licença, tratando-a como uma espécie de fim em si mesma. As mudanças propostas orientam-se nesse sentido, buscando adequar as regras processuais do licenciamento à limitada ou reduzida capacidade operacional dos órgãos ambientais.

Entre as referidas mudanças destaca-se a definição de prazos reduzidos para o processamento das análises dos documentos apresentados pelo empreendedor e a realização de outros procedimentos que embasam a emissão de licenças pelo órgão ambiental. O prazo de emissão de licença deixa de ser uma variável endógena ao processo de licenciamento e passa a constituir uma variável exógena, previamente especificada, de observância compulsória. A esse respeito, importa destacar que, se os órgãos ambientais demandam um tempo considerado excessivo para a emissão de licenças, o condicionamento das análises em prazos mais curtos, sem o planejamento e a realização de investimentos na adequação da capacidade técnica e administrativa do Sisnama, tende a afetar negativamente a qualidade do processo e seus resultados no tocante à proteção ao meio ambiente.

Por fim, os resultados deste estudo revelam que as proposições reformistas não implicam mudanças de grande envergadura no arranjo institucional que embasa o licenciamento ambiental. Ao abrigo da nova estrutura normativa, contudo, ainda que a figura do licenciamento seja preservada, as propostas regulatórias focalizadas contribuem para o esvaziamento de sua instrumentalidade no tocante a assegurar o objetivo fundamental de exercer o controle prévio e o acompanhamento das atividades com potencial impacto ambiental. Esvaziado dessa capacidade instrumental, o licenciamento tende a se tornar, a rigor, um rito minimalista a ser cumprido, e o mais grave, inócuo diante dos fins basilares aos quais deveria se prestar.

REFERÊNCIAS

- ABEMA. Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. *Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil*. 2013. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=311>
- ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. *Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano*. Brasília: Ipea, 2010.
- BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. Introduction: regulation-the field and the developing agenda. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (ed.). *The handbook of regulation*. New York: The Oxford University Press, 2010. p. 39-63.
- BALDWIN, R.; SCOTT, C.; HOOD, C. Introduction. In: BALDWIN, R.; SCOTT, C.; HOOD, C. (ed.). *A reader on regulation*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 1-55.
- BANCO MUNDIAL. Relatório n. 40995 – BR. *Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate*. Relatório Principal. 2008. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+%28PDF%29/8d530a-db-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b;jsessionid=F018597D8CCABE0BC020FE40E97A7.srv155>
- BARTLE, I.; VASS, P. Self-regulation within regulatory state: towards a new regulatory paradigm. *Public Administration*, 85, 4, p. 885-905, 2007.
- BLACK, J. Regulatory conversations. *Journal of Law and Society*, 29, 1, p. 163-196, 2002.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
- BRASIL. *Projeto de Lei nº 3.729, de 2004*. Versão Final (CFT). 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/pr/proposicoesWeb/propmostrarintegr a?codteor=1592274&filenam e=SBT+11+ CFT +=>+PL+3729/2004>
- BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012*. Brasília, DF. Versão final. 2012. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3499894&disposition=inline>
- BRASIL. *Projeto de Lei do Senado nº 603, de 2015*. Brasília, DF. 2015a. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=577481&disposition=inline>
- BRASIL. *Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015*. Brasília, DF. 2015b. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/document o?dm=2916620&disposition=inline>
- BRASIL. *Projeto de Lei do Senado nº 602, de 2015*. Brasília, DF. 2015c. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=577505&disposition=inline>
- BRYMAN, A. *Social Research Methods*. 40. ed. Reino Unido: Oxford University Press, 2012.
- BUSTAMANTE, M. M. Licenciamento ambiental e o novo marco regulatório: o que esperar da proposta de alteração do instrumento? *Revista Eletrônica OAB/RJ, Edição Especial – Direito Ambiental*, p. 87-103, 2017. Disponível em: <http://revistaeletronica.oabrj.org.br>
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 3729/2004 – *Informações de Tramitação*. 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>
- CAMPBELL, J. L. *The rise and transformation of institutional analysis*. Department of Sociology, Dartmouth College, USA: International Center for Business and Politics of Copenhagen Business School, Denmark, 2007. Disponível em: http://www.laisumedu.org/DESIN_lbarra/nuevoinst2007/borradores/Campbell.pdf
- CARMO, A. B. A dimensão política do atual processo de agilização do licenciamento ambiental no Brasil. *Revista Gestão & Políticas Públicas*, 3(2), p. 284-306, 2013.
- CARNEIRO, R. *Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro*. 2000. 400 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000. 400 p.
- CARNEIRO, R.; BRASIL, F. P. D. Gestão pública no Brasil do século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionalização. In: GADELHA, P.; NORONHA, J. C.; DAIN, S.; PEREIRA, T. R. (ed.). *Brasil Saúde Amanhã: população, economia e gestão* [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2016, p. 75-117. DOI: <https://doi.org/10.7476/9786557080931.0005>. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2chyk/pdf/gadelha-9786557080931-05.pdf>
- CHRISTENSEN, R. K.; GAZLEY, B. Capacity for public administration: analysis of meaning and measurement. *Public Administration and Development*, 28(3), p. 265-279, 2008.
- DUARTE, C. G.; DIBO, A. P. A.; SÁNCHEZ, L. E. O que diz a pesquisa acadêmica sobre avaliação de impacto e licenciamento ambiental no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, 261-292, 2017.
- FEINTUCK, M. Regulatory rationales beyond the economic: in search of the public interest. In: BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. (ed.). *The handbook of regulation*. New York: Oxford University Press, 2010. p. 39-63.

- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. (ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.
- GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 52(5), p. 935-955, 2018.
- GUETTA, M. Propostas de reforma da legislação sobre licenciamento ambiental à luz da Constituição Federal. In: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAUSLEN, S. S. (org.). *Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional*. Brasília: Ipea. 2017. p. 217-240.
- HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 58, p. 193-223, 2003.
- HOFMANN, R. *Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados. 2015. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann
- IBAMA. Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Nota Técnica. 02001.002003/2015-98 Dilic/ibama*. 2015. Disponível em: <http://www.ascemana.org.br/wp-content/uploads/2016/08/2015-Outubro.-Nota-Técnica-DILIC-Análise-dos-PLs-602-603-e-654-sobre-Licenciamento-Ambiental.pdf>
- JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. The politics of regulation in the age of governance. In: JORDANA, J.; LEVI-FAUR, D. (ed.). *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Cheltenham: Edward Elgan Publishing Limited, 2004.
- KLUG, L. B. Uma agenda em revisão: o debate sobre as alterações no licenciamento ambiental brasileiro. In: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (org.). *Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 193-203, 2017.
- LEVI-FAUR, D. Regulation & regulatory governance. In: LEVI-FAUR, D. (ed.). *Handbook of the politics of regulation*. Cheltenham: Edward Elgan Publishing Limited; Northampton: Edward Elgan Publishing Inc., 2004.
- LIMA, L. H.; MAGRINI, A. The Brazilian Audit Tribunal's role in improving the federal environmental licensing process. *Environmental Impact Assessment Review*, 30(22), p. 108-115, 2010.
- MOURA, A. M. M. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, A. M. M. (org.). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016.
- NORTH, D. C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- OLIVEIRA, F. A. *Governos Lula, Dilma e Temer: do espetáculo do crescimento ao inferno da recessão e da estagnação (2003-2018)*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.
- OLSON, M. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- PIRES, R. R. C.; VAZ, A. *Para além da participação: interfaces socioetatais no governo federal*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 93, p. 63-91, 2014.
- POLLITT, C. Decentralization. In: FERLIE, E.; LYNN JR., L. E.; POLLITT, C. (ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: The Oxford University Press, 2007. p. 371-397.
- POLLITT, C. What do we know about Public Management Reform? Concepts, models and some approximate guidelines. Paper supporting a presentation to the conference and workshop "Towards a comprehensive reform of public governance". Lisboa. 2013. Disponível em: http://www.gulbenkian.pt/media/files/FTP_files/pdfs/CONF_Jan2013_SetorPublico/SetorPublico_28JAN_0Pollitt_paper.pdf
- RIBEIRO, F. M.; KRUGLIANSKAS, I. *Aspectos críticos da transição para um modelo de regulação ambiental voltado à sustentabilidade: proposta taxinômica*. *Gerais: Revista Interinstitucional de Psicologia*, 4(2), Edição Especial, p. 122-130, 2011.
- SANDERS, E. Historical institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah, A.; ROCKMAN, Bert A. (ed.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. *Oxford Handbooks On-line*, p. 39-55, 2008. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0003
- SCOTT, J. *A Matter of Record*. Cambridge: Polity Press, 1990.
- SCOTT, C. Regulation in the age of governance: the rise of the post-regulatory state. *National Europe Center Paper*, 100, p. 1-28, 2003.
- SHEPSLE, Kenneth A. Rational choice institutionalism. In: RHODES, R. A. W. et al. (ed.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. *Oxford Handbooks On-line*, p. 23-38, 2008.
- SOUZA, J. F.V.; VON ZUBEN, E. O licenciamento ambiental e a Lei Complementar nº 140/2011. *Cadernos de Direito*, Piracicaba, v. 12(23), p. 11-44, 2012.
- USEPA. United States Environmental Protection Agency. *Principles of environmental enforcement*. Washington: Usepa, 1992.
- WU, X.; RAMESCH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 2015, p. 15-171.