

## **Position Paper – COSEMA - FIESP**

# **GOVERNANÇA AMBIENTAL E MARCOS REGULATÓRIOS**

### **Premissas**

- A democracia e o pleno funcionamento das regras do regime republicano são instrumento básico de cidadania. Em todas as instâncias da administração pública as regras democráticas devem ser respeitadas e induzidas à sociedade para tratá-las de forma responsável.
- Para aspirarmos uma melhor qualidade de vida, precisamos do equilíbrio social e da sustentabilidade ambiental. Em outras palavras, do DESENVOLVIMENTO, no sentido justo e amplo do termo: crescimento econômico, distribuição social equilibrada dos resultados desse crescimento, inserção das populações que estão marginalizadas nas práticas da cidadania e boa qualidade de vida para toda a sociedade.
- Nossas necessidades de Desenvolvimento exigem um ambiente propício à expansão das atividades produtivas e a implantação de novos empreendimentos econômicos.
- Nesse cenário, a sustentabilidade ambiental não é e não pode ser vista (ou manejada) como instrumento que impeça ou retarde a expansão e o crescimento econômico.

### **A origem da governança ambiental no Brasil**

- As necessidades de uma gestão específica para as questões ambientais se materializaram, em todo o mundo, nos anos 70. Nessa época tínhamos no Brasil um regime militar, num momento de forte indução ao crescimento econômico e de extremo autoritarismo político.
- A partir da realização da primeira Conferência da ONU sobre Meio Ambiente (Estocolmo 1972), os cuidados específicos com o meio ambiente e a atenção para com a governança ambiental passaram a ser credenciais cada vez mais exigidas para o diálogo com as nações mais desenvolvidas, bem como para o relacionamento com instituições e organismos internacionais, particularmente as de financiamento.
- Sob o regime dos governos militares, atendendo as demandas da comunidade internacional e os setores pensantes das elites, foram implantados os órgãos e departamento de administração e de gestão ambiental. Na origem, as instituições responsáveis pela governança ambiental no Brasil, foram constituídas como organismos afastados das reais instâncias de decisão governamental, muito mais para “existirem e serem vistas” do que para atuarem como “players” das estratégias de gestão pública.

- Com a transição democrática e a abertura dos canais de informação, os problemas ambientais fizeram com que os órgãos de gestão ambiental se fortalecessem, ampliando seu poder administrativo e, em consonância com o fim das práticas ditatoriais, se estendessem à participação da sociedade civil (organizada em ONGs).
- O restabelecimento pleno da democracia e do sistema federativo e republicano de administração do país, não foi, entretanto, igualmente contemplado no âmbito da governança ambiental. Embora tenham adquirido volume, poder (com atribuições de fiscalização e licenciamento) e amplitude (com sua implementação também nas esferas estaduais e municipais de governo), a administração pública ambiental, além de ter suas atribuições não clarificadas entre as esferas da Federação, se mantém – via de regra – como órgão acessório, não partícipe e não responsável das reais metas de governo.
- Por vícios históricos e falta de uma visão institucionalmente clara das suas atribuições, a gestão pública ambiental se mantém como uma espécie de entidade “à parte” das responsabilidades governamentais. Muitas vezes, até contraria tais responsabilidades, na medida em que partilha seu poder decisório através de conselhos, grupos e entidades sem a legitimidade de poder que no regime democrático, republicano e federativo é outorgado pelo voto popular. Tal situação se agrava por conflitos e invasões de competência administrativa entre os poderes constituídos, criando um cenário propício a manifestações equivocadas, destituídas de amparo nos conhecimentos técnicos e nas reais necessidades do desenvolvimento e da sustentabilidade.

### **Ações de caráter geral para a melhoria da Governança Ambiental**

- A boa governança ambiental é um vetor de melhor qualidade de vida e, portanto, um vetor do desenvolvimento que todos tanto desejamos. Torna-se urgente que a liderança governamental da área de meio ambiente seja responsável por todas as aprovações, rejeições e decisões, assumidas de forma plena e intransferível, em nome do Governador democraticamente eleito.
- Para tanto é de fundamental importância que as necessidades de desenvolvimento, inclusão, equilíbrio social e melhor qualidade de vida do Estado de São Paulo, se manifestem concretamente como uma agenda dos empreendimentos e dos ramos de atividade econômica a serem estimulados e contemplados com tratamento prioritário pela administração pública estadual como um todo.
- Com base nessas definições concretas é preciso estabelecer e comunicar com clareza, para toda a sociedade, as metas e programas de Governo e seus reflexos ambientais.

- Dadas as inúmeras interfaces que o meio ambiente tem com todos os setores, é essencial que desde o início da formulação dos projetos e das decisões de governo, haja uma participação integral da liderança política que, como cargo de confiança e em nome do Governador eleito, exercerá a gestão ambiental pública.
- A definição de uma agenda de empreendimentos e atividades prioritárias para o Estado de São Paulo deverá contemplar os limites e as capacidades do meio ambiente e seus ecossistemas.
- É também básico que se defina, de forma compatível com a realidade urbana e rural existente, uma matriz orientadora de empreendimentos, das políticas de desenvolvimento e mesmo das ações de recuperação prioritárias.

#### **Medidas sugeridas para a melhoria da Governança Ambiental no Estado de São Paulo:**

- Definição de uma agenda dos ramos de negócios, setores e atividades produtivas prioritárias ao desenvolvimento do Estado de São Paulo e que devem ter tratamento compatível no âmbito das obtenções de licenças, permissões e autorizações ambientais.
- Para atividades já existentes, licenciadas e em funcionamento no Estado de São Paulo, pré-definição de um porte, áreas de localização e exigências, para processo de licenciamento rápido e restrito às esferas do Governo Estadual (SMA), de novos empreendimentos.
- Para atividades novas, de potencial de impacto ambiental significativo, desenvolver um sistema de consultas das populações envolvidas no/pelo empreendimento, que seja ágil, democrático e compatível com as instituições constitucionais vigentes de representação popular.
- Implementação de mecanismos de responsabilização efetiva das manifestações de caráter público que induzam a erro e/ou má informação, incluindo apurações e reparações por suas conseqüências negativas.

## MARCOS REGULATÓRIOS

### I. Origens

O Meio Ambiente constitui-se hoje em um ramo específico do conhecimento, e do interesse das sociedades em geral, seja no âmbito jurídico, pela Constituição que lhe reservou um dos seus capítulos (CF 1988, capítulo VI), seja em outros campos, como a Administração, a Engenharia, etc.

A definição constitucional da matéria e o espírito das normas regulatórias dão à questão do Meio Ambiente um caráter multidisciplinar e uma atuação transversal que tocam vários outros campos: do Direito Público ao Direito Privado, regulando fatos e atos presentes e pela aplicação do princípio da precaução, lança sua ação sobre questões futuras, ou potencias.

Os Marcos Regulatórios da questão Ambiental refletem esta complexidade, a partir do seu enunciado constitucional:

C.F. Art. 225

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

Na prática a ação do empreendedor encontra-se dificultada, pois, sem a existência de uma efetiva clarificação das respectivas responsabilidades, a questão ambiental é de competência material comum das três esferas de governo (CF art.23,VI e VII), assim como é de competência concorrente entre a União, Os Estados e DF (CF,art.24) legislarem “sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente...” (inciso VIII) e “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (inciso VI)

Assim, são muitos e de vários níveis os atuais marcos regulatórios que disciplinam a questão ambiental, e podem ser citados hierarquicamente:

- A Constituição Federal (Capítulo VI – Artigo 225) e as Constituições Estaduais que a ela se adequaram.
- Lei 6938/81 - Que definiu a Política Nacional de Meio Ambiente, e foi recepcionada pela Constituição Federal de 88.

Como instrumentos da ação de controle sobre a proteção do meio ambiente destacam-se:

- Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina Ação Civil Pública de Responsabilidade por Danos Causados ao Meio Ambiente, ao Consumidor,...
- Lei nº 4.717/65 – que regula a Ação Popular, cuja admissão como meio de garantia de direito individual e coletivo em matéria ambiental consta da Constituição Federal a partir de 1988. ( Art. 5º,LXXIII)
- Lei 9605/98 – Lei Penal sobre Meio Ambiente.

## II. AÇÕES E MEDIDAS PARA O APRIMORAMENTO DOS MARCOS REGULATÓRIOS

Constatamos que:

- a) Não há como evitar a superposição de normas e os decorrentes conflitos pela suas aplicações simultâneas, inclusive por posicionamentos conflitantes entre os órgãos gestores ambientais das esferas do poder executivo e ações do poder judiciário (em especial do Ministério Público).
- b) Sob o manto do chamado “interesse público”, as relações entre os empreendimentos e as autoridades ambientais, extrapolam a relação dual entre estas partes, onde por um lado, deve estar a gestão ambiental consciente, e do outro, a responsabilidade fiscalizadora do agente público da área ambiental.
- c) O sistema de proteção e controle ambiental brasileiro, apesar de recente, já produziu um conjunto relevante de experiências, tanto no setor privado, quanto no setor público, formando competências técnicas reconhecidas internacionalmente. No entanto, em termos práticos, cada novo empreendimento, independentemente do setor produtivo e do seu impacto ambiental potencial, é submetido a regras horizontais de um mesmo processo lento e dispendioso.
- d) Em termos pontuais, identifica-se que as questões do licenciamento ambiental, fornecimento de permissões e autorizações, são o ponto de convergência, pelo lado do poder público, da maior parte da legislação, bem como da ação e da política públicas em matéria ambiental de caráter preventivo. Em contrapartida, é também nesse rol de temas que se concentra boa parte das demandas do setor privado, que busca maior racionalidade e celeridade dos processos.

**Assim propomos:**

### **1) em razão das constatações dos itens “a” e “b”**

A atuação decisiva do setor privado (FIESP) junto aos poderes legislativos, priorizando a legislação federal, de forma a reduzir suas lacunas, clarificar as competências das esferas estaduais e municipais de meio ambiente, em especial no que diz respeito à ampliação de exigências e ao estabelecimento de novas normas, que devem contemplar a situação tecnológica, econômica e financeira existente.

### **2) em razão das constatações descritas nos itens “c” e “d”.**

Simplificar o processo de licenciamento ambiental com a criação de uma “Declaração ou Compromisso de Adequação Ambiental” de caráter público, sob a responsabilidade do Empreendedor (inclusive para efeitos penais e de ações de caráter indenizatório), onde estarão presentes todos os requisitos padrões dos atuais processos de licenciamento.

A “Declaração” teria como contra-partida uma rápida emissão de “Autorização de Funcionamento”, mantendo-se o empreendimento submetido a todas as regras de fiscalização do seu desempenho ambiental e, obviamente, aos rigores da Lei dos Crimes Ambientais. A adoção da “Declaração” seria o reconhecimento do nível de maturidade já alcançado pela questão ambiental no Brasil, direciona recursos da área pública para a função de fiscalização, e comporta uma implantação gradativa, como forma de somar aprendizado, e minimizar seus riscos, contemplando inicialmente aqueles empreendimentos de pequeno e médio impacto ambiental que apresentam tipologias já conhecidas.