

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DO ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL

LICENSING IN THE LIGHT OF ENVIRONMENTAL STATUS OF LAW

JOSÉ EDMILSON DE SOUZA LIMA

Sociólogo. Pós-Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento pelo PPGMADE – UFPR, Pesquisador e docente.

KARLLA MARIA MARTINI

Advogada. Mestranda em Direito Empresarial e Cidadania no UNICURITIBA.

RESUMO

Em um cenário global e local marcado pela crise socioambiental, o Estado de Direito Socioambiental irrompe com a missão de proteger e assegurar direitos fundamentais em todas as suas dimensões. Neste contexto, o presente artigo se propõe a tornar visível como o licenciamento ambiental pode contribuir para a efetivação da missão deste novo Estado. Para tanto, recorre a uma pesquisa bibliográfica e conclui que, na perspectiva jurídica, o licenciamento ambiental é um instrumento fundamental para a efetivação da missão maior do Estado de Direito Socioambiental, pois se sair do papel, pode, de fato, ajudar a definir os contornos de um novo estado e, sobretudo, de uma nova civilização.

Palavras-chave: crise ambiental, licenciamento ambiental, Estado de Direito Socioambiental.

ABSTRACT

In a global and local scenario marked by the socio-environmental crisis, the Socio-environmental State of Rights erupts with the mission of protect and secure fundamental rights in all of their dimensions. In this context, this article aims to make visible how the environmental licensing may contribute to the accomplishment of this state's new mission. To do so, it resorts to a literature research and concludes that,

under the legal perspective, the environmental licensing is a key instrument to reach the effectiveness of the most important mission of the Socio-environmental State of Rights, because if it gets “out of the paper” it can indeed help defining the contours of a new state and especially of a new civilization.

Keywords: environmental crisis, environmental licensing, Socio-environmental State of Rights

INTRODUÇÃO

A constitucionalização do meio ambiente ocorrida com o advento da Constituição Federal da República de 1988 representa um avanço extraordinário no processo de contenção da atividade devastadora do Homem, a qual começou a ser observada e discutida mundialmente a partir da década de 1970.

O presente artigo apresenta a institucionalização textual de um Estado de Direito Socioambiental em nosso país, conforme preceitos contidos especialmente – e não exclusivamente – nos artigos 225 e 170, IV da Constituição Federal.

Tomando por base a ideia de que este novo modelo de Estado de Direito Constitucional tem como principal missão proteger e assegurar os direitos fundamentais em todas as suas dimensões, o presente artigo tem como objetivo principal tornar visível como o licenciamento ambiental contribui para a realização efetiva da missão deste Estado ora institucionalizado.

Sendo assim, esta pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza exploratória e justifica-se pela relevância do tema, considerando que o meio ambiente é um dos temas mais caros à sociedade atual.

Para atingir o objetivo proposto este artigo foi elaborado com fundamento em referencial teórico de diversos autores das ciências jurídica e social. Foram utilizados para o desenvolvimento teórico da pesquisa: bibliografia tradicional, sítios eletrônicos de entidades públicas oficiais e legislação aplicável ao tema, em especial a Constituição Federal da República e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

1 Contexto Histórico

A percepção de que a busca descomedida pelo crescimento econômico a qualquer custo acompanhada da demanda cada vez maior por bens de consumo resultariam na exaustão dos recursos naturais e, via de consequência, a uma crise nas perspectivas para o futuro da humanidade, fez com que Chefes de Estado, líderes políticos, grandes industriais e banqueiros, assim como estudiosos de diversas áreas se reunissem, especificamente no mês de abril de 1968, num pequeno vilarejo próximo a Roma, na Itália. Este encontro ficou conhecido, em âmbito mundial, como a Reunião do Clube de Roma, o qual em 1971 tornou público o seu Relatório que foi intitulado “Limites para o Crescimento” (*The Limits to Growth*), sendo que para a sua elaboração foram consideradas cinco variáveis, quais sejam: população, produção industrial, produção de alimentos, exploração dos recursos naturais e poluição. O Clube de Roma concluiu que pela “primeira vez tornou-se vital avaliar o custo do crescimento material irrestrito e considerar as alternativas para a sua continuação” (MEADOWS, 1978, p. 186).

No ano seguinte realizou-se entre os dias 05 a 16 de junho em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, que se constituiu como o primeiro encontro mundial com o objetivo de discutir a questão ambiental. Neste evento participaram 113 países, inclusive o Brasil, ocasião em que as discussões tiveram foco na relação entre meio ambiente e desenvolvimento. Esta Conferência apontou conclusão diversa daquela do Clube de Roma, ou seja, que a solução não seria produzir menos, mas sim produzir melhor e de forma racional a fim de gerar menos resíduos sólidos, efluentes líquidos e emissões gasosas.

A Declaração de Estocolmo apresenta-se, portanto, como o marco histórico-normativo inicial da proteção ambiental, na medida em que disseminou mundialmente a noção de viver em um ambiente equilibrado e saudável como um direito de todos os cidadãos, tomando a qualidade do ambiente como elemento essencial para uma vida humana com dignidade e bem-estar (SARLET e FENSTERSEIFER, 2011, p. 36).

No próprio Preâmbulo desta Declaração encontra-se o registro de que os dois aspectos do meio ambiente humano – natural e artificial – são essenciais ao

bem-estar e ao gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida, enquanto que no seu Princípio 1º ficou definido que

O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE).

Em 1983, diante do agravamento da exploração econômica dos recursos naturais, a Organização das Nações Unidas - ONU instituiu a chamada Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual ficou conhecida como Comissão de Brundtland por ter sido presidida pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.

Resultante do trabalho desta Comissão foi, em 1987, apresentado um relatório intitulado como Nosso Futuro Comum e conhecido como Relatório de Brundtland. A principal conclusão deste estudo foi de que o crescimento econômico deveria obrigatoriamente estar alinhado com a proteção ambiental e a equidade social, porém, com um tom bem mais diplomático do que os documentos produzidos anteriormente (LEFF, 2009, p. 19).

Em 1992 realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco92, a qual reafirmava a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotado em 1972 em Estocolmo. Como fruto deste encontro surgiu a Agenda 21 que nada mais era do que um programa global para regulamentar o processo de desenvolvimento, amparado nos princípios de sustentabilidade, bem como o documento intitulado Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a qual mais tarde foi aperfeiçoada e veio a se tornar a Carta da Terra.

Como sequência à Eco92, aconteceu em 2002 em Johannesburgo, na África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+10, motivada pela constatação de que os documentos celebrados no Rio de Janeiro em 1992 pouco ajudaram na transformação da sociedade, devido, em especial, à falta de vontade política dos países desenvolvidos em assumir as suas responsabilidades pelos impactos socioambientais gerados em seus processos produtivos (CLIQUE RIO+10, 2002).

Desde a Rio+10 inúmeros eventos e encontros focados em temas relacionados ao meio ambiente em todos os aspectos vêm sendo realizados por organizações públicas e privadas de todo o mundo.

Em 2009 e 2011 aconteceram as denominadas Conferências das Partes (COP's) de números 15 e 17, respectivamente, nas cidades de Copenhague e Durban. A comunidade internacional comprometida com a causa da Terra via no evento de Copenhague um importantíssimo momento para debater questões relevantes, como a fixação de mecanismos de redução de emissões de gases de efeito estufa. Porém, as esperanças foram de certo modo frustradas, posto que os países membros não encontraram um denominador comum de interesses. A questão ambiental foi subjugada a grau de relevância mínima, refletindo-se no evento de Durban, onde foram estabelecidas metas de emissão com vigência somente a partir de 2020 (CORADINI, 2012, p. 83).

Em 2012 o Rio de Janeiro foi, uma vez mais, palco de tais discussões ao sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Este encontro teve como principal objetivo buscar a renovação do compromisso político em relação à sustentabilidade. Apesar de um dos resultados da Rio+20 ter sido o relatório "O Futuro que queremos", o qual se limitou a (re)definir os conceitos sobre a Economia Verde como centro do desenvolvimento sustentável, não há indicação de propostas concretas que protejam e assegurem direitos fundamentais, nos termos reivindicados pelo Estado de Direito Socioambiental.

2 O Estado de Direito Socioambiental

Como resultado da crise ambiental, a qual teve seu destaque a partir da segunda metade do século XX, diversos países passaram a albergar em seus diplomas constitucionais fundamentos jurídicos específicos para a proteção ambiental, caracterizando-os como verdadeiros direitos fundamentais.

Citem-se como exemplo a Constituição Portuguesa no ano de 1976, a qual foi seguida em 1978 pela Constituição Espanhola. De igual forma ocorreu com a Lei Fundamental Alemã, objeto de reforma constitucional no ano de 1994 e as Constituições da Colômbia em 1991, da África do Sul em 1996, da Suíça em 2000 e

já no século XXI a Constituição Equatoriana no ano de 2008 e a Constituição Boliviana em 2009 (SARLET e FENSTERSEIFER, 2011, p. 90).

Tal mudança na estrutura constitucional não deixa de ter relações com a crise ambiental, delineada pelas palavras de Benjamin (2008, p. 60):

Crise ambiental essa que ninguém mais disputa na sua atualidade e gravidade. Crise que é multifacetária e global, com riscos ambientais de toda ordem e natureza: contaminação da água que bebemos, do ar que respiramos e dos alimentos que ingerimos, bem como perda crescente da biodiversidade planetária. Já não são ameaças que possam ser enfrentadas exclusivamente pelas autoridades públicas (a fórmula do nós-contra-o-Estado), ou mesmo por iniciativas individuais isoladas, pois vítimas são e serão todos os membros da comunidade, afetados indistintamente, os de hoje e os de amanhã, isto é, as gerações futuras. São riscos que à insegurança política, jurídica e social acrescentam a insegurança ambiental, patologia daquilo que o legislador brasileiro, com certa dose de imprecisão, chama de meio ambiente ecologicamente equilibrado, e por vezes, de qualidade ambiental.

Isso é resultado da necessidade de superação dos modelos de Estado Social e Liberal, os quais não conseguiram responder com êxito à crise apontada mais criticamente a partir de 1970, substituindo-os então pelo modelo de Estado que vêm sendo cunhado por alguns estudiosos como Estado Pós-Social, Estado Constitucional Ecológico, Estado de Direito Ambiental, Estado do Ambiente, Estado Ambiental do Direito, Estado de Bem-Estar Ambiental e Estado Ambiental.¹

Segundo Morato Leite (2010, p. 24):

Tanto as ideologias liberais quanto as ideologias socialistas não souberam lidar com a crise ambiental, tampouco inseriram a agenda ambiental no elenco das prioridades do respectivo projeto político. O quadro contemporâneo de degradação e crise ambiental é fruto, portanto, dos modelos econômicos experimentados no passado, não tendo disso, além disso, cumprido a promessa de bem-estar para todos como decorrência da revolução industrial, mas sim, instalado um contexto de devastação ambiental planetária e indiscriminada.

Especificamente no Brasil a constitucionalização do meio ambiente foi promovida pela Magna Carta de 1988 ao alçar a proteção ambiental a capítulo próprio, o qual se encontra pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro inserto no título da “Ordem Social” com destaque ao contido no artigo 225 que define o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem prejuízo de

¹ Tais denominações são apontadas por Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 94), mas os autores preferem o termo “Socioambiental”, tendo em vista a imperiosa convergência das agendas social e ambiental em um mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano – expressão essa adotada por este estudo.

inúmeros outros dispositivos relacionados à temática ambiental, em especial o artigo 170, IV inserido no título da “Ordem Econômica” que ao admitir a livre iniciativa como seu fundamento exige também um controle desta liberdade ao definir a defesa do meio ambiente como um dos seus princípios. Como observado por Barroso, “as normas de tutela ambiental são encontradas difusamente ao longo do texto constitucional” (1992, p. 177). Ressalte-se, ainda, que as Constituições brasileiras que precederam à atual não abordaram o tema meio ambiente de forma específica, pois imbricadas de forte viés liberal limitavam-se a tratar os recursos naturais como meros recursos econômicos.

A Constituição Federal de 1988, portanto, neste aspecto superou as barreiras do paradigma eminentemente liberal que vê o Direito apenas como um instrumento de organização da vida econômica, unicamente orientado a resguardar certas liberdades básicas e a produção econômica, o que reduz o Estado à acanhada tarefa de estruturar e perenizar as atividades do mercado, sob o manto de certo asseptismo social (BENJAMIN, 2008, p. 84).

E não poderia ser diferente, pois o Relatório Brundtland, em 1987, apontava que a continuidade da existência humana está diretamente atrelada à conservação da biosfera, bem como destacava o grave quadro de diferenças sociais em âmbito mundial resultante dos projetos econômicos que vêm sendo levados a cabo pelas diversas nações, demonstrando que grande parte dos recursos naturais disponíveis vêm sendo consumidos e esgotados por uma pequena parcela de países, enquanto que a maioria permanece na linha da pobreza, miséria e das doenças (SARLET e FENSTERSEIFER, 2011).

Da década de 1980 em diante a situação se agravou, razão pela qual não se pode mais conceber a existência de um Estado de Direito reducionista, que ignore a vinculação direta entre a necessidade de proteção do meio ambiente e a garantia aos direitos sociais.

Delineado tal cenário, à Constituição Federal de 1988 pode ser atribuído o mérito de constituir-se em respeitável arcabouço jurídico para a institucionalização textual de um Estado de Direito Socioambiental, terminologia esta que melhor reflete a necessidade da promoção integrada dos direitos sociais e dos direitos ambientais na busca de um desenvolvimento pautado em padrões sustentáveis.

O Estado Brasileiro está inserido neste rótulo, pois com a promulgação da Constituição Federal em 1988 fez eco ao espírito mundial, desde a Conferência de Estocolmo ocorrida em 1972, a constitucionalizar os bens ambientais e os instrumentos para garantir a sua defesa e preservação, bem como atribuir a responsabilidade pelo dever de manutenção desta condição a todos nós: Poder Público e a coletividade, minimizando, assim, a força do paradigma liberal presente nas ulteriores cartas constitucionais.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 deve ser reconhecida como aquela que institucionalizou um Estado de Direito Socioambiental, pois preconiza diversas medidas com vistas a promover o desenvolvimento com pretensões sustentáveis.

Este compromisso constitucional em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado jamais poderá prescindir da realização concomitante e integrada dos direitos econômicos e sociais. Isso é conformado, como já dito, pela presença do capítulo do meio ambiente na Constituição Federal, o qual disciplina o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado exposto no artigo 225, direito este que se faz presente como princípio a ser respeitado pela atividade econômica no art. 170, VI. (DERANI, 2008, p. 227).

3 Aspectos Gerais do Licenciamento Ambiental no Brasil

O licenciamento ambiental surge no Brasil na década de 1970, mais especificamente no Estado de São Paulo com a promulgação, em 1974, da legislação que disciplinava o controle de poluição. Em âmbito nacional somente passou a ser exigido a partir de 1981, com a Lei 6.938/81, anterior à constitucionalização do meio ambiente, que instituiu a denominada Política Nacional do Meio Ambiente, a qual contém as diretrizes gerais do licenciamento ambiental e foi regulamentada pelo Decreto n 99.274/1990, cujo objetivo, expresso em seu artigo 2º

a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

O trecho deixa claro que uma das principais preocupações deste regramento é compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Neste sentido, é a Política Nacional de Meio Ambiente, em seu artigo 10, alterada recentemente pela Lei Complementar 140/2011, que indicará a necessidade de utilizar-se previamente de um mecanismo com o objetivo de harmonizar o crescimento socioeconômico com a manutenção da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico. De forma taxativa, esta Lei impõe a obrigatoriedade do licenciamento ambiental prévio para toda e qualquer obra ou atividade que utilize recursos naturais e seja potencialmente poluidora. Embora inegável a importância de todos os instrumentos previstos nesta Lei, é inegável também que o licenciamento ambiental se legitimou como um dos mais importantes na defesa dos recursos ambientais e na busca de tal compatibilização.

A Resolução Conama 237/97, por sua vez, trata de detalhar o licenciamento ambiental e em seu artigo 1º conceitua como

o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades localizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

O trecho revela que a licença ambiental é definida como

o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.

Neste particular, o processo de licenciamento ambiental é composto por um sistema que se desenvolve ao longo de três fases distintas entre si, ou seja, cada uma das licenças expedidas depende da emissão daquela que a precede.

A primeira delas é denominada como Licença Prévia (“LP”) e será por meio dela que o órgão licenciador competente aprovará a localização e a concepção do empreendimento ou da atividade pretendida, momento no qual aprovará e atestará a sua viabilidade ambiental, estabelecendo as condições (“condicionantes”) que deverão ser atendidas nas próximas fases de implementação do empreendimento.

Em havendo significativo potencial de degradação, deverá ser realizado o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (“EIA”), o qual deverá ser apresentado pelo empreendedor para análise do órgão ambiental em momento anterior à expedição da Licença Prévia.

A segunda fase do licenciamento ambiental é constituída pela Licença de Instalação (“LI”), a qual autoriza o início da instalação do empreendimento ou atividade, em consonância com os estudos e condições que foram analisadas e aprovadas na fase da Licença Prévia.

A terceira e última fase é a Licença de Operação (“LO”), cuja função é permitir o início da operação da atividade ou empreendimento, desde que verificado o efetivo cumprimento dos requisitos previstos nas licenças anteriores e mediante a implementação de novos condicionantes e medidas de controle ambiental.

Assim, fica demonstrado que o licenciamento ambiental é o instrumento eleito pelo Estado Brasileiro para avaliar se o desenvolvimento de certa atividade ou empreendimento está em consonância com os padrões ambientais permitidos. É por meio dele que a Administração Pública – na pessoa do órgão licenciador – identifica os impactos da obra ou atividade pretendida e regula a atuação do empreendedor com vistas a impedir a ocorrência de danos, ou se impossível, ao menos minimizá-los.

4 O licenciamento ambiental à luz do Estado de Direito Socioambiental

O licenciamento ambiental foi incorporado em âmbito nacional na década de 1980 com a edição da Lei 6.938/81, período este em que as leis ambientais no Brasil constituíam-se como extremamente conservadoras, pois ignoravam qualquer espécie de dimensão social relacionada com a proteção do meio ambiente, direcionando suas inquietações tão somente com as formas de proteção do ecossistema e das espécies, como se o meio ambiente estivesse compreendido tão somente em uma dimensão ecológica.

Apesar disso, observa-se que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, numa posição de vanguarda, definiu seu principal objetivo como sendo a busca pela preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente com vistas a garantir ao

Brasil o *desenvolvimento socioeconômico, os interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana*, nos exatos termos do artigo 2º:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao *desenvolvimento sócio-econômico*, aos interesses *da segurança nacional* e à *proteção da dignidade da vida humana*, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Esta Lei decorreu das pressões políticas internacionais, as quais ganharam corpo especialmente após a realização da Conferência de Estocolmo, ocorrida no ano de 1972, da qual resultou a recomendação de que fossem adotadas por todos os países normas estruturantes de um sistema de proteção ao meio ambiente em seus territórios.

Para Milaré (2004), a sua implementação, seus resultados, assim como a estabilidade e a efetividade que ela denota, constituem um sopro renovador e, mais ainda, um saldo de qualidade na vida pública brasileira. Os seus objetivos nitidamente sociais e a solidariedade com o planeta Terra que, mesmo implicitamente, se acham inscritos em seu texto, fazem dela um instrumento legal de grande valor para o país e, de alguma forma, para outras nações sul-americanas com as quais o Brasil tem extensas fronteiras.

Portanto, esta Lei e os instrumentos por ela instituídos, em especial o licenciamento ambiental, revelaram-se valiosos como orientadores das intervenções do ser humano no meio ambiente. Mas por outro lado, é imperativo ressaltar que a mesma foi promulgada em uma época em que o Brasil encontrava-se submetido a um rigoroso regime político-administrativo autoritário, quando ainda encontrava-se vigente a Constituição de 1967 alterada pela Emenda Constitucional n. 01 datada de 17 de outubro de 1969, subscrita pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica.

Este sistema constitucional tinha como objetivo maior a organização do Estado Nacional e seus poderes, não havendo espaço para preocupações relacionadas à dignidade da pessoa humana, o que fez com que o meio ambiente fosse compreendido tão somente como a fauna e a flora, constituindo-se estes recursos ambientais como os únicos destinatários das normas de direito ambiental até então existentes.

No entanto, com a instituição de uma ordem econômica, social e ambiental inauguradas com a promulgação, em 1988, da Constituição Federal da República, representativa da inauguração do Estado de Direito Socioambiental, é imperioso que a aplicação do licenciamento ambiental seja feita à luz deste novo cenário.

A Constituição Federal não previu expressamente em seu texto o licenciamento ambiental, o que não permite concluir que a mesma não conferiu importância a este instrumento.

Em seu artigo 225, *caput* a Magna Carta preceitua que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, assim como condiciona o exercício da livre iniciativa – fundamento da ordem econômica – à proteção do meio ambiente, nos exatos termos do artigo 170, IV.

O licenciamento ambiental como instrumento instituído pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - recepcionada pela Constituição Federal de 1988 em quase todos os seus aspectos -, e amplamente aplicado pelos órgãos licenciadores no Brasil, desempenha papel fundamental na tutela deste direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no texto constitucional.

Assim sendo, a despeito de não existir previsão expressa na Carta Magna, o licenciamento constitui-se como uma exigência constitucional dirigida a todo

empreendedor, seja ele privado ou público, nacional ou estrangeiro, vinculada à instalação de obras ou quaisquer atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente.

Trata-se de um mecanismo jurídico destinado a monitorar as atividades que utilizem recursos ambientais de maneira efetiva ou potencialmente poluidora, capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, instituindo-se, assim, como um dos mais importantes instrumentos destinados a dar efetividade aos comandos constitucionais contidos nos artigos 225 e 170, IV. Nesse sentido, a implementação do licenciamento ambiental deverá ocorrer sob um *novo olhar* à luz do compromisso assumido pela Carta Magna ao estabelecer, pelo menos no que diz respeito ao nível textual², o Estado de Direito Socioambiental.

Denota-se, então, que muito embora este instrumento tenha sido instituído por uma ordem jurídica ambiental anterior à nova ordem trazida pela Constituição Federal de 1988, o mesmo está submetido ao novo paradigma constitucional calcado em uma sustentabilidade social, a qual vai muito além de uma sustentabilidade ambiental, compondo deste modo o desejo maior do Poder Constituinte de realização de uma sustentabilidade socioambiental, ou seja, aquela que integre as dimensões do social, do econômico e do ambiental, cada uma delas em sua exata medida e proporção.

Isso se constitui como uma tarefa árdua, pois exige uma nova abordagem do direito ambiental e dos seus instrumentos, com especial destaque ao licenciamento ambiental. É necessário apreender o Direito Ambiental como um verdadeiro *direito ambiental constitucional*, instituído, mas igualmente instituinte de um Estado de Direito Socioambiental.

Nessa linha de raciocínio, cabe ao Poder Público – na pessoa do órgão ambiental – ao guiar o licenciamento ambiental de um dado empreendimento ou atividade lançar esse novo olhar na condução deste processo, permitindo, assim, a preservação ambiental, porém sem desconsiderar a conexão direta e indissociável do meio ambiente com, por exemplo, o baixo desenvolvimento econômico e social da população que será atingida por aquela obra ou atividade, a falta de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, saneamento básico, educação, moradia,

² Expressão utilizada pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Antonio Herman Benjamin no Prefácio à obra de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer, *Direito Constitucional Ambiental*, 2011, p. 9.

alimentação, renda mínima, trabalho, educação pela população existente no entorno do empreendimento etc.

Cabe ao Poder Público a adoção desta nova postura, alcançando também aquele que pretenda desenvolver uma atividade empresarial que utilize recursos naturais e se apresente como potencialmente geradora de impactos ambientais e sociais. O Poder Público deve assumir a responsabilidade no que se refere à consecução do objetivo constitucional de proteção do meio ambiente, bem como de assegurar de modo sustentável a todos que venham a ser impactados pela atividade desenvolvida, as condições para uma vida digna e saudável, colaborando com o Estado na execução das políticas públicas socioambientais.

Qualquer institucionalização das demandas ecológicas deve passar necessariamente pelo debate em torno dos direitos sociais, como premissas para uma condição cidadã e afirmando a própria dimensão integrativa e interdependente de tais direitos na conformação de uma tutela integral da dignidade da pessoa humana no horizonte político-jurídico de um *socioambientalismo*. (FERREIRA, 1996, p. 254-255 citada por SARLET e FENSTERSEIFER, 2011, p. 95-96).

E não poderá ser diferente com o processo de licenciamento ambiental - aliás, com todos os instrumentos instituídos pelo direito ambiental infraconstitucional -, cabendo ao Poder Público ao licenciar a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, a existência de uma dimensão social para além da dimensão ecológica e econômica, numa interpretação conforme a Constituição Federal.

Nada obstante, ao apontar os benefícios formais, as vantagens decorrentes da “constitucionalização” do meio ambiente, Benjamin (2008, 76-77) destaca o seu papel como verdadeiro guia para a compreensão da norma infraconstitucional – como é o caso da Política Nacional do Meio Ambiente – por juízes, administradores e outros destinatários, exatamente porque a proteção constitucional do meio ambiente situa-se numa posição elevada na hierarquia das normas e sua simples existência determina a (re) leitura do direito positivo nacional – passado, presente e futuro – em particular, no balanceamento de interesses conflitantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise ambiental é o resultado, como descrito por Leff (2009), da racionalidade econômica que se instaurou no mundo como um núcleo duro da racionalidade da Modernidade e se expressa em um modo de produção destrutivo da natureza e degradador do ordenamento ecológico da Terra, responsável por minar as suas condições de sustentabilidade. Tendo o capital alcançado um certo grau de desenvolvimento a sua reprodução exige novas fontes de acumulação. Isso desencadeou no imaginário economicista a ilusão de um crescimento sem limites, de uma produção infinita. A crise ambiental, por sua vez, anuncia não necessariamente o fim, mas um questionamento contundente deste projeto, à medida que remete a uma pergunta sobre o mundo, sobre o ser e o saber (MACHADO, 2012).

Delineado tal cenário, a partir da década de 1970 muitos países passaram a constitucionalizar a proteção ambiental, conferindo ao meio ambiente, em termos globais, o *status* de direito fundamental. No Brasil a percepção da crise e da necessidade de um tratamento especial à natureza somente ocorreu a partir de 1981, com a promulgação da Lei n. 6.938/81 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e definiu o licenciamento ambiental como um dos instrumentos a ser empregado na busca do equilíbrio entre crescimento econômico e sustentabilidade. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pressuposto para a sadia qualidade da vida humana, ganhou real importância com o advento da Constituição Federal da República, promulgada em 05 de outubro de 1988.

O artigo 225 da Magna Carta alçou o meio ambiente ao *status* de direito constitucional fundamental, tendo como principal objetivo assegurar o bem-estar e a justiça social. Identificam-se, por certo, inúmeros outros dispositivos constitucionais voltados à temática ambiental, com especial destaque ao artigo 170, IV, pelo qual a Carta Política reconhece que o meio ambiente não pode ficar a mercê dos interesses empresariais e econômicos, pois ao prever a livre iniciativa como fundamento da Ordem Econômica, também estabelece a defesa do meio ambiente como um dos seus princípios.

Inaugura-se, no Brasil, uma nova ordem constitucional, que minimiza o poder do acento liberal das Constituições anteriores e institucionaliza um Estado de

Direito Socioambiental, ao afirmar a necessidade de uma tutela integrada dos direitos sociais e da proteção do meio ambiente. Isso exige que os instrumentos jurídicos ambientais regulamentados por leis precedentes à atual Carta Política, sejam interpretados conforme os preceitos por ela definidos.

O licenciamento ambiental tem como missão auxiliar em um grande problema que é como conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção ambiental. E, para tanto, é imperativo que o mesmo seja conduzido à luz dos preceitos do Estado de Direito Socioambiental, o que exige o reconhecimento por parte do Poder Público e do próprio empreendedor, de que o meio ambiente apresenta uma dimensão social, além da ecológica e econômica.

Se o licenciamento ambiental for compreendido como um instrumento constitucional, a disposição da concretização do Estado de Direito Socioambiental poderá propiciar que os benefícios econômicos individuais resultantes do desenvolvimento de uma atividade empresarial, utilizadora de recursos naturais, sejam distribuídos por meio de medidas mitigadoras e compensatórias dos danos causados não somente à natureza, mas também à sociedade.

O artigo tornou visível como o licenciamento ambiental pode contribuir para a definição dos contornos deste novo Estado, vez que, mesmo que na perspectiva jurídica, o licenciamento ambiental legitima-se como um instrumento fundamental para a efetivação da missão maior do Estado de Direito Socioambiental, a saber: proteger e assegurar direitos fundamentais em todas as suas dimensões.

O artigo também deixa em aberto a possibilidade de realização de pesquisas de campo com propósitos de pôr à prova eficácia do licenciamento ambiental no que se refere à efetivação da missão do Estado de Direito Socioambiental, em termos não apenas de uma racionalidade formal, mas concreta.

Se no campo jurídico, o licenciamento ambiental é apreendido como um instrumento, para além do domínio jurídico, ele é mais que um instrumento, pois do ponto de vista socioambiental, torna-se uma instituição que funda de forma imperativa novas formas de relacionamento entre *Homo sapiens* e ambientes socioculturais e biofísicos. Em certa medida, se sair do papel, o licenciamento ambiental pode, de fato, ajudar a definir os contornos de um novo estado e, sobretudo, de uma nova civilização.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luis Roberto. **A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Revista Forense, v. 317, 1992.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, MORATO LEITE, José Rubens (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva: 2008.

CORADINI, Moema Ferreira Giuberti. **Pressões ambientais versus econômicas. Uma proposta em prol da sustentabilidade e manutenção da vida tal qual a conhecemos**. In: FINKELSTEIN, Cláudio, NEGRINI FILHO, João (coords), CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio, DE OLIVEIRA, Vanessa Hasson (orgs). **Direito Ambiental no Século XXI: Efetividade e Desafios** [recurso eletrônico]. São Paulo: Clássica, 2012.

CLIQUE RIO+10. Disponível em: <http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/index.php.40.html> Acesso em: 13 de out. 2012.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental**. Petrópolis: Vozes, 2009.

Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf Acesso em: 17 de out. 2012.

MACHADO, Auro de Quadros. **Licenciamento Ambiental: atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da República Federativa do Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MEADOWS, Donella H. MEADOWS, Dennis L. RANDERS, Jorgen. BEHRENS, Willian W. **Limites do Crescimento: um relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade**. 2. ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1978.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: Doutrina, Jurisprudência, Glossário**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MORATO LEITE, José Rubens; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial (teoria e prática)**. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Estudos sobre a Constituição, os Direitos Fundamentais e a Proteção do Ambiente**. São Paulo; Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.