

# O PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL E O PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO EM UM AMBIENTE DE NECESSIDADE DE ESTRUTURAÇÃO DO DECRESCIMENTO

## *THE ENVIRONMENTAL ADMINISTRATIVE PROCESS AND THE PRINCIPLE OF PREVENTION IN A DESCENDING STRUCTURING NEED ENVIRONMENT*

*Mateus Stallivieri da Costa<sup>1</sup>*

*Matheus Simões<sup>2</sup>*

**Resumo:** O artigo aborda aspectos que norteiam o conceito de decrescimento como forma sustentável de construção de uma sociedade e sua ligação com o processo administrativo ambiental como meio de garantia do princípio da prevenção. O texto está dividido em duas partes: A apresentação conceitual do decrescimento; e os conceitos principais que envolvem o processo administrativo ambiental, incluindo a necessidade de uma nova construção de seus elementos. Os instrumentos atuais administrativos apresentam falhas graves na contenção de danos futuros, sendo possível concluir a necessidade de novos institutos que garantam a sua função, como a participação popular.

**Palavras Chave:** Processo Administrativo Ambiental. Decrescimento. Sustentabilidade.

**Abstract:** The article discusses aspects that guide the concept of decrease as a sustainable way of building a society and its connection with the environmental administrative process as a means of guaranteeing the principle of prevention. The text is divided in two parts: The conceptual presentation of the decrease; and the main concepts that involve the environmental administrative process, including the need for a new construction of its elements. The current administrative instruments present serious failures to contain future damages, and it is possible to conclude the need for new institutes that guarantee their function, such as popular participation.

**Keywords:** Environmental Administrative Process. Decrease. Sustainability.

## **1 Introdução**

A busca pela harmonização entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente representa um dos mais discutidos problemas na atualidade. Todavia, há que se ponderar que, em que pese se reconhecer a importância do desenvolvimento da humanidade, nos mais diversos âmbitos, não se pode perder de vista a necessária e imperiosa salvaguarda dos bens jurídicos essenciais à sadia qualidade de vida do homem, a saber: o equilíbrio ecológico do meio ambiente. Diante desse cenário, reposiciona-se a discussão acerca dos desequilíbrios ecológicos resultantes da dezarrazoada exploração da biosfera, a ruptura nos processos ecológicos ocasionada pela lógica de acumulação capitalista demanda a reavaliação da lógica

---

<sup>1</sup> Mestrando pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: mateusstallivieri@gmail.com

<sup>2</sup> Doutorando pela Universidade Federal de Santa Catarina. E-mail: matheussimoes1@gmail.com

do desenvolvimento tradicionalmente difundida na humanidade. Nesse panorama, embora a globalização seja responsável pela profusão da liberdade do indivíduo através da inesgotável expansão do conhecimento, questiona-se, paralelamente, a serviço de quem, e de qual poder, essa racionalidade é posta, bem como quais mecanismos de poder são direta ou indiretamente privilegiados.

Nessa visão, o estudo que se procederá partir da pesquisa em apreço justifica-se pela elevada relevância do contexto ambiental para a coletividade como um todo, haja vista a atualidade da discussão a respeito da degradação do meio ambiente, que se apresenta através do cenário sociojurídico no qual se destaca sobrevalorização da perspectiva desenvolvimentista do mercado econômico-financeiro em detrimento da preservação dos recursos naturais.

Assim para viabilizar uma proposta de decrescimento, em contrariedade ao que vem sendo somado ano a ano após inúmeros desastres e acelerado avanço de poluição e destruição do meio ambiente, torna-se necessário um papel ativo do Estado e da sociedade, sendo o primeiro de fundamental importância para a efetivação da proteção ambiental. O decrescimento precisa de instrumentos hábeis para permitir sua implementação, filtros que permitem a escolha e compreensão dos melhores projetos e utilização dos recursos. Hoje é o processo administrativo ambiental, por meio do licenciamento que regula essas atividades, sendo que para a existência de um novo projeto de sustentabilidade é preciso uma nova atualização desse instituto.

A proposta do presente artigo é apresentar o conceito de decrescimento como política de proteção ao meio ambiente e como a sua aplicabilidade depende de uma nova concepção de proteção ambiental, essa focada nos instrumentos processuais presentes principalmente no licenciamento ambiental.

## **2 A proposta do decrescimento em um ambiente de crise da biosfera**

Na atual conjuntura geopolítica, o planeta Terra vive um período de intensas transformações técnico-científicas, em contrapartida das quais engendram-se fenômenos de desequilíbrios ecológicos que, se não forem remediados, no limite, ameaçam a vida em sua superfície. Paralelamente a tais perturbações, os modos de vida humanos individuais e coletivos evoluem no sentido de uma progressiva deterioração (GUATTARI; 1990).

A economia mundial é cada vez mais um todo interdependente: cada uma de suas partes tornou-se dependente do todo, e, reciprocamente, o todo sofre as perturbações e

vicissitudes que afetam seus componentes. Dessa forma, a mundialização econômica unifica e divide, iguala e desiguala (MORIN; 1995).

Nesse contexto, o conceito de desenvolvimento exsurge como uma ruína na paisagem intelectual, de forma que as ilusões, os reveses, assim como os fracassos e crimes utilizados como seus assíduos companheiros acabam por fundamentar o relato de uma história que conduz ao seguro relato: o desenvolvimento não deu certo (SACHS, 2000, p. 11). Além disso, as condições históricas que lançaram o conceito à proeminência gradativamente se esvaeceram, de forma a defasar os pilares do desenvolvimento. Dessa forma, vislumbra-se que as esperanças e as ambições individualistas que fizeram o processo de desenvolvimento alçar voo encontram-se atualmente exaustas, fortalecendo a conclusão de que o desenvolvimento não deu certo (ABRAMOVAY; 2012).

Com os frutos da industrialização ainda distribuídos de maneira precária, hoje se consome em um ano os recursos naturais que a natureza levou uma era para produzir, desarmazenando gradativamente todo o planeta em nome de uma racionalidade egoísta e individualista. Além disso, não se pode perder de vista que muito dessa produtividade gloriosa é alimentada por um desgaste gigantesco de energia fóssil, fator que conduz a danificação da terra, cobrindo-a de cicatrizes permanentes, ao passo que, por outro lado, substâncias prejudiciais são exponencialmente encaminhadas à atmosfera, infiltrando-a de poluição (LEFF; 2009). Com isso, atraem-se as atenções para a ameaça das mudanças climáticas. A economia mundial parece oscilar entre crise e não-crise, desregramentos e regulações.

Profundamente desregulada, ela não cessa de restabelecer regulações parciais, frequentemente às custas de destruições (de excedentes, por exemplo, para manter o valor monetário dos produtos) e de prejuízos humanos, culturais, morais e sociais em cadeia (desemprego, progressão do cultivo de plantas destinadas à droga). O crescimento econômico, desde o século XIX, foi não apenas motor, mas também regulador da economia, fazendo aumentar simultaneamente a demanda e a oferta. Mas ao mesmo tempo destruiu irremediavelmente as civilizações rurais, as culturas tradicionais. Ele produziu melhorias consideráveis no nível de vida; ao mesmo tempo provocou perturbações no modo de vida (MORIN; 1995).

Com efeito, a deterioração da biosfera continua tragicamente atrelada à subdesenvolvida ideia de acumulação irrestrita da riqueza, e, à medida que acelera, desertifica, desmata e desiguala, diversidade ecológica da natureza irremediavelmente decresce sem que seja possível assegurar que será possível a regradação (ANDRADE; 2008). Esquecendo-se disso, o mito do desenvolvimento determinou a crença de que era preciso sacrificar tudo por

ele, permitindo, assim que se justificassem desde de ditaduras impiedosas a cruéis revoluções que agravaram, sobremodo, as tragédias do subdesenvolvimento, potencializando excessivamente as margens de desigualdade visualizadas no seio da humanidade.

Anos após a adoção do desenvolvimento, os grandes desequilíbrios Norte/Sul permanecem ao passo que as desigualdades gradativamente se agravam. Os 25% da população do Globo que vivem nos países ricos, consomem 75% da energia; as grandes potências conservam o monopólio da alta tecnologia e se apropriam até mesmo do poder cognitivo e manipulador do capital genético das espécies vivas, inclusive a humana (CACCIARI; 2006). O mundo desenvolvido destrói seus excedentes agrícolas, põe suas terras em pousio enquanto fomes e miséria se multiplicam no mundo pobre. Quando há guerras civis ou desastres naturais, a ajuda filantrópica momentânea é devorada por parasitas burocráticos ou políticos interessados em negócios. O terceiro mundo continua a sofrer a exploração econômica, mas sofre também a cegueira, o pensamento limitado, o subdesenvolvimento moral e intelectual do mundo desenvolvido (GORZ; 1991).

A época contemporânea, exacerbando a produção de bens materiais e imateriais em detrimento da consistência de Territórios existenciais individuais e de grupo, engendrou um imenso vazio na subjetividade que tende a se tornar cada vez mais absurda e sem recursos, posicionando o indivíduo e a convivência social de modo absolutamente imerso à lógica dominadora do capital. Não bastando, as formações políticas e as instâncias executivas parecem totalmente incapazes de apreender essa problemática no conjunto de suas implicações. Apesar de estarem começando a tomar uma consciência parcial dos perigos mais evidentes que ameaçam o meio ambiente natural de nossas sociedades, elas geralmente se contentam em abordar o campo dos danos industriais e, ainda assim, unicamente numa perspectiva tecnocrática, ao passo que só uma articulação ético-política — a que chamo ecosofia — entre os três registros ecológicos (o do meio ambiente, o das relações sociais e o da subjetividade humana) é que poderia esclarecer convenientemente tais questões (GUATTARI; 1990). Não se pode negar, ao que se vislumbra, a existência de uma atual crise ecológica que demanda a revisitação das estruturas do modelo capitalista de mercado, sobretudo em razão da imperiosidade de uma rápida resposta aos problemas de âmbito local e internacional que envolvem desequilíbrios em matéria ambiental (LATOUCHE; 2012).

Nesse sentido, não haverá verdadeira resposta à crise ecológica a não ser em escala planetária e com a condição de que se opere uma autêntica revolução política, social e cultural reorientando os objetivos da produção de bens materiais e imateriais. Essa revolução deverá concernir, portanto, não só às relações de forças visíveis em grande escala mas também aos

domínios moleculares de sensibilidade, de inteligência e de desejo (GUATTARI; 1990). As relações da humanidade do homem econômico como natureza tendem, com efeito, a se deteriorar cada vez mais, não só em razão de nocividades e poluições objetivas, mas também pela existência de fato de um desconhecimento e de uma passividade fatalista dos indivíduos e dos poderes com relação a essas questões consideradas em seu conjunto.

Catastróficas ou não, as evoluções negativas são aceitas tais como são (POLANYI; 2012). O estruturalismo - e depois o pós-modernismo - acostumou-nos a uma visão de mundo que elimina a pertinência das intervenções humanas que se encarnam em políticas e micropolíticas concretas. Explicar esse perecimento das práxis sociais pela morte das ideologias e pelo retorno aos valores universais me parece pouco satisfatório. Na realidade, o que convém incriminar, principalmente, é a inadaptação das práxis sociais e psicológicas e também a cegueira quanto ao caráter falacioso da compartimentação de alguns domínios do real (GUATTARI; 1990).

Fruto de uma racionalização ocidentalocêntrica, o desenvolvimentismo foi igualmente cego ao fato de que as culturas de nossas sociedades desenvolvidas comportam dentro delas, como todas as culturas, mas de formas diferentes, ao lado de verdades e virtudes profundas (entre as quais a da racionalidade autocrítica que permite perceber as carências e falhas de nossa própria cultura), ideias arbitrárias, mitos sem fundamento (como o mito providencialista do progresso), enormes ilusões (como a ilusão de termos chegado ao auge da racionalidade e de sermos os depositários exclusivos desta), cegueiras terríveis (como as do pensamento fragmentado, compartimentado, redutor e mecanista) (MORIN; 1995).

A extensão da lógica da máquina artificial em todos os domínios da vida humana produz o pensamento mecanista parcelar que adquire forma tecnocrática e econocrática. Tal pensamento não percebe senão a causalidade mecânica, quando tudo obedece cada vez mais à causalidade complexa. Ele reduz o real a tudo que é quantificável. A hiper-especialização e a redução ao quantificável produzem cegueira não apenas em relação à existência, ao concreto, ao individual, mas também em relação ao contexto, ao global, ao fundamental. Elas provocam, em todos os sistemas tecno-burocráticos, um parcelamento, uma diluição e finalmente uma perda da responsabilidade. Favorecem nesses sistemas tanto a rigidez da ação quanto o laxismo da indiferença. Em verdade, a racionalidade fechada produz irracionalidade, sendo evidentemente incapaz de enfrentar o desafio dos problemas planetários.

Diante desse panorama, observa-se, irrefutavelmente, que as estruturas atuais do desenvolvimento se autodesconstroem diante de sua ausência de sustentabilidade e dos irremediáveis danos ocasionados ao planeta. Com isso, percebe-se que a condução do modelo

de gestão econômica, técnico-científica industrializada, isto é, a sociedade de risco contemporânea, não se mostra satisfatória quanto ao alcance de uma forma de desenvolvimento durável, conjuntura que faz subsistir a incongruência na relação de produção/consumo frente à preservação do meio ambiente. Nesse prisma, se, de um lado, a busca incessante pela produção de riquezas impõe a exploração incessante dos recursos naturais, de modo a produzir-se desarrazoadamente no seio da cadeia de circulação de mercadorias, do outro, consome-se em massa, de sorte que essa relação, inevitavelmente, acaba por conduzir a lesões de cunho ambiental (LEFF; 2009).

Assim, designa-se um estágio da modernidade em que começam a tomar corpo as ameaças produzidas, até então, no caminho da sociedade industrial. Neste aspecto, tendo em vista o relacionamento entre a sociedade industrial moderna e a exploração dos recursos da natureza e da cultura, sobre cuja existência ela é construída, levanta-se a questão da autolimitação dos padrões do desenvolvimento, assim como da tarefa de redeterminar os padrões (de responsabilidade, segurança, controle, limitação do dano e distribuição das consequências do dano) atingidos até aquele momento, levando em conta as ameaças potenciais.

Por isso, as sociedades modernas são confrontadas as bases e os limites de seu próprio modelo até o grau exato em que eles não se modificam. Em uma busca desarrazoadamente produtivista e eficientista dos propósitos do Mercado, dissolve-se o pensamento crítico e reflexivo, pessoal e autônomo, para ceder o poder de decisão aos mecanismos de mercado, aos aparatos do Estado e às verdades científicas desvinculadas dos saberes pessoais, dos valores culturais e sentidos subjetivos.

Como efeito dos padrões de condução desta sociedade, por toda a sua complexidade, observa-se que, muito além dos ideais de riscos ambientais potenciais/abstratos, a sistemática do dano ambiental exsurge concretamente como um dos novos problemas originados pela organização social do risco.

O grande desafio socioambiental da atualidade é romper com os ideais orientados rumo a um progresso sem limites, que vêm reduzindo, sufocando e superexplorando a natureza. E para isso não basta se firmarem acordos e convenções, que depois de colocados em prática vão ser regidos por essa mesma racionalidade instrumental e econômica que hoje se questiona, mas impera que se dirija o poder no sentido de legitimar outras formas de compreensão da vida e da complexidade do mundo e uma nova ideia de práxis do mundo. Essas mudanças não serão alcançadas sem uma complexa estratégia política, orientada por princípios de uma gestão democrática sustentável, mobilizada pelas reformas democráticas do Estado e pelo

fortalecimento das organizações da sociedade civil dentro de uma nova racionalidade social e produtiva que permita a apropriação sustentável da natureza (LEFF; 2007).

O estilo de vida que pratica o desperdício traz consigo um custo tão elevado em termos de depredação do mundo físico, que toda tentativa de generalizá-lo conduz, inexoravelmente, ao colapso de toda uma civilização (FURTADO; 1961). Nesse panorama, insurgem os defensores do abandono dos moldes ilimitados de crescimento, em razão das consequências desastrosas e irreversíveis para a natureza e para a humanidade (FLAHAUT; 2005), preconizando, assim, a redução dos superpadrões de crescimento em direção a um desenvolvimento adequável às capacidades socioambientais do planeta.

Dentro de uma racionalidade ecológica que exige que o investimento deixe de estar a serviço exclusivo do crescimento, promove-se o redirecionamento da sociedade à restrição da dinâmica capitalista de acumulação de bens, notadamente pela restrição do consumo humano (GORZ; 1991). Em linhas gerais, os ideais das Teorias do Decrescimento traduzem-se no brocardo “crescer menos, mas melhor” (LATOUCHE; 2009).

Por mais distante que possa parecer, o projeto do decrescimento busca explorar suas possibilidades objetivas de materialização. Assim sendo, estrutura-se, nos hemisférios norte e sul, como um projeto político que, afastando-se da redução meramente politqueira, pressupõe um projeto baseado numa análise realista da situação, posicionando estrategicamente etapas que, a um só tempo, atuam e interagem progressiva e continuamente frente às transições as quais os esquemas teóricos não dão conta.

A revolução exigida para a construção de uma sociedade autônoma de decrescimento pode ser representada pela articulação ambiciosa e sistemática de oito mudanças que, de forma interdependente, se reforçam mutuamente. Com a capacidade de desencadear um processo de decrescimento sereno, convivial e sustentável, elencam-se os oito pontos essenciais desse processo, a saber: reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, realocar, reduzir, reutilizar e reciclar.

Ao final, alcança-se o ponto nevrálgico desse intento: resistir. Acompanhando a transição de valores, converte-se também a forma de apreensão da realidade dos cidadãos, o que conduz à redefinição/reconceituação dos binômios riqueza e pobreza e escassez e abundância.

Com efeito, é indispensável que a irracional economia de excessiva criação do artificial promova significativa redução quanto à apropriação e à mercantilização da natureza, respeitando a recomposição dos processos ecológicos naturais, desprofetizando o quase que inevitável esvaziamento dos recursos naturais do planeta (DUMOUCHEL; DUPLY; 1976).

Para enfrentar tais desafios, é indispensável que se reverta o processo de degradação socioambiental gerado pelas formas de conhecimento construídas em torno da natureza no decorrer dos anos, especialmente no que tange à instrumentalização tecnológica e econômica da modernidade.

Dessa maneira, fundamentada no florescimento do *new age* por parte dos habitantes da terra, o decrescimento designa um estágio em que é preciso rever o quadro de utilização da racionalidade contraecológica, e das formas unitárias, universalistas e generalistas de ver o mundo (LEFF; 2009). Em princípio, é imperioso que se proceda ao resgate dos níveis de produção suportáveis por um planeta ou menos.

Com o afastamento dos desperdícios de consumo, os denominados consumos intermediários, sem afetar o produto final, possibilita-se o retorno a níveis aceitáveis de produção. Em suma, podem ser elencados quatro pontos-chave para a inserção do decrescimento, a saber: a diminuição dos índices de produtividade ocasionada pelo abandono do modelo termointustrial, de técnicas poluentes e dos equipamentos energívoros; a realocação das atividades acompanhada pelo fim da exploração do sul; a criação de novos empregos verdes em novos setores de atividade e uma mudança do modo de vida associada à supressão das necessidades inúteis. A revolução exigida para a construção de uma sociedade autônoma de decrescimento pode ser representada pela articulação ambiciosa e sistemática de oito mudanças que, de forma interdependente, se reforçam mutuamente.

Com a capacidade de desencadear um processo de decrescimento sereno, convivial e sustentável, elencam-se os oito pontos essenciais desse processo, a saber: reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, realocar, reduzir, reutilizar e reciclar. Ao final, alcança-se o ponto nevrálgico desse intento: resistir (LATOUCHE; 2012).

Tendo em vista que o ideário do decrescimento estimula o pensamento global acompanhado por ações locais, pode-se afirmar que, das oito referidas iniciativas, a reavaliação, que preside toda a mudança, a redução, que condensa os imperativos práticos, e a realocação, que aproxima dos indivíduos o emprego das técnicas, possuem papel estratégico nessa conjuntura. Longe de significar um ecocentrismo absoluto, o decrescimento procura encontrar um denominador comum entre a sobrevivência da humanidade e a preservação ambiental do planeta, de modo que se compreende como filosofia fundadora de um projeto de sociedade autônoma baseada em uma ruptura com o modelo de desenvolvimento ocidentalocentrista.

### **3 O processo ambiental como instrumentos de efetivação de uma política de decrescimento**

A Constituição Federal de 1988 elencou o Direito ao *Meio Ambiente Equilibrado* ao status de Direito Fundamental, conforme afirma Sampaio, tanto em sua modalidade objetiva como subjetiva (2003, pg. 101). A Constituição Cidadã foi a primeira a tratar diretamente do meio ambiente (THOMÉ, 2018, pg. 116), registrando em seu artigo 225 uma extensa camada protetiva, como vemos nos casos de exigência de *Estudo de Impacto Ambiental* (225, §1, IV), previsão expressa da existência de *Espaços Territoriais Especialmente Protegidos* (225, §1, III), a tripla punibilidade do causados de dano ambiental (225, §3º) e a necessidade de construção de uma política de educação ambiental (225, §1º, VI). Herman Benjamin afirma que a constitucionalização do ambiente é uma tendência internacional, que se soma ao surgimento do direito ambiental (2007, p. 61)

O meio ambiente é considerado um bem de Titularidade Coletiva, conforme já demonstrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF: MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, CJ 17.11.1995), assim como de Interesse Difuso, orientado pelo Artigo 81, I do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), ou seja, além de um direito da coletividade, típico de Terceira Geração (STF: RE 134.297, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 22.9.95), é também de dever de toda sociedade preservá-lo, conforme descrito no Caput do artigo 255: “[...] impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo)”. Apesar disso, não é mistério que o principal sujeito da proteção ambiental é o Estado, detentor do monopólio da jurisdição e dos instrumentos administrativos reguladores, pois é a administração a primeira a enfrentar os desafios da prevenção ambiental (MENEZES, 2017, pg 19 - 22). A própria Constituição concedeu a máquina pública a possibilidade de interferir na ordem economia como visto nos artigos 170 e 179 da Constituição Federal, assim como a previsão da existência da Função Social da Sociedade (Art, 5º, Inciso XXIII).

O dever do Estado em conjunto com os particulares de preservar o meio ambiente, assim como de fazer o possível para evitar os danos ambientais, ambos previstos constitucionalmente, levam alguns autores a tratar da existência de um *Estado de Direito Ambiental*, onde as relações entre o poder público e os administrados surgem dentro de uma visão de preservação. Segundo Morato Leite, a existência da adoção desse modelo estatal, pressupõe a necessidade de um também novo modelo de desenvolvimento, que considere as gerações futuras e o uso sustentável dos recursos naturais com intuito de se considerar as gerações futuras (2012, pg. 19). O professor ainda afirma que afirma que o conceito de Estado de Direito Ambiental é de cunho teórico abstrato, abrangendo elementos jurídicos, sociais e políticos (LEITE, 2007).

Nessa realidade que o desenvolvimentismo surge como antagônico a ideia de um Estado de Direito Ambiental, conforme exposto na primeira metade da presente pesquisa, pois não tem oferecidos mecanismos aptos para coexistir com a realidade de degradação ambiental. Ressaltasse inclusive que a ótica do direito ambiental, não apenas nacional, mas principalmente internacional se baseia em uma ideia de *Desenvolvimento Sustentável*, que hoje só pode ser vista a partir de uma noção de Decrescimento. O Desenvolvimento Sustentável é considerado princípio internacional do Direito Ambiental (Sampaio 2003, pg 47), estando previsto no princípio quatro da Declaração da Rio 92 (ONU, 1972).

Acontece que apesar da existência de uma política de afirmação da sustentabilidade, a realidade não tem atingido esse tipo de postura, se aproximando muito mais de um desenvolvimento desenfreado. Os dados recentes comprovam que mais de 95% da população mundial aspira ar poluído (HEI, 2018), sendo que em 2017 o nível de CO<sup>2</sup> na atmosfera aumentou 2.13 partes por milhão, maior aumento desde 1959 (ALVEZ, 2017). Por outro lado, a concentração de lixo no oceano pacífico, entre a Califórnia e o Havaí já atingiu o volume de 87 mil toneladas, chegando a formar uma gigantesca ilha flutuante (UOL, 2018), quanto ao Brasil, uma pesquisa feita em 2011 com 69 Rios e Lagos em 70 cidades, 15 estados mais o Distrito Federal, demonstrou que em 4% das amostras a qualidade da água é péssima, 28% ruim, regular em 68% e em nenhum caso boa ou ótima (GLOBO, 2011).

As dificuldades de se restaurar o meio ambiente são enormes, para muitos inclusive podem ser tratadas como objetivo impossível, tendo como base que uma vez agredidos a fauna e a flora jamais voltarão a ser exatamente como eram antes. O princípio da Prevenção torna-se assim basilar para uma política de contenção de riscos.

O princípio da Prevenção é definido por Germana Belchior como a “adoção de políticas de gerenciamento ambiental e a proteção do meio ambiente, de modo prévio aos processos de degradação ambiental” (2016, pg.140). Um exemplo da aplicação de tal princípio é o *Licenciamento Ambiental* e o *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* (BELCHIOR, 2016, pg. 141), estando previsto no artigo 225, §1 " IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade".

O Licenciamento Ambiental nada mais é do que o principal instrumento de efetivação do princípio da prevenção. Pedro Menezes afirma que a Administração Pública possui a tarefa de ordenar as atividades dos particulares conforme as pré-disposições legais e na garantia da função social do direito, precisando assim atuar antes da prática do ato capaz de gerar o ilícito ambiental. Para ele essa é a grande necessidade reclamada pelo Direito Ambiental, atuar

preferencialmente de forma antecipatória e não repressiva (2017, pg. 18), mostrando assim a relevância do Licenciamento e da Prevenção.

Acontece que os riscos provocados pelo desenvolvimentismo têm tornado a tarefa de prevenção cada vez mais dinâmica e complexa, isso decorre de que com a evolução das atividades, mais difícil torna-se a detecção da causalidade entre elas e os riscos. Quando as instituições recorrem a cientistas que rigorosamente valorizam apenas evidências causais específicas, temos em inúmeras vezes constatações de inexistência de riscos, quando de fato eles existem. Beck inclusive afirma que é possível formular a existência de uma lei paradoxal, pois como institucionalmente as regras engessadas da ciência e das normas jurídicas não permitem constatar a produção de riscos, cada vez mais permite-se que surjam mais e mais atividades causadoras de riscos no mundo, aumentando o nível de ameaça (BECK, 2003, p. 123). O crescimento dos riscos, somado a um processo de exploração dos recursos nacionais em um ambiente em que organizações dificultam a determinação dos riscos, afeta a percepção de multidimensionalidade que envolve a questão ambiental, sendo esse o modelo definido por Ulrich Beck como Sociedade de Risco (LEITE, 2004, p. 11), este intimamente ligado então a noção de desenvolvimento e necessidade de crescimento acelerado.

Essa nova realidade de riscos torna a tarefa de efetivação do Princípio da Prevenção, através de um engessado Procedimento Administrativo de Licenciamento Ambiental uma tarefa difícil e complexa. No Brasil cotidianamente são noticiados casos de ineficiência e até mesmo inaplicabilidade dos instrumentos procedimentais de Avaliação de Impacto Ambiental. Na cidade de São Paulo, pesquisa realizada pelo sindicato dos trabalhadores nas indústrias da construção civil avaliou que 9 a cada 10 obras são realizadas sem qualquer tipo de alvará (UOL, 2013). Em 2014 um levantamento da Fecombustíveis apontava que 55% dos 2.124 postos de combustível do Estado do Rio de Janeiro atuavam sem licenciamento ambiental, no Distrito Federal o número subia para 60%. Esses dados ganham contornos alarmantes quando se constata que, por exemplo, em São Paulo, 75% da contaminação por lençóis freáticos constatada em 2013 foi feita por postos de combustíveis (OGLOBO, 2015).

Em levantamento realizado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), são apontados a existência de mais de 27 mil regras federais e estaduais relacionadas ao meio ambiente (NEXO, 2009). Em entrevista ao jornal O Globo em 2016, a diretora de relações institucionais da CNI cobrou maior agilidade do Estado nas demandas administrativas ambientais, assim como melhor definição de competências entre as esferas Estaduais, Municipal e Federal (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2016). A diretora citou estudo também de 2016

da CNI que registrou no somente setor portuário custos entre 2,9 bilhões e 4,3 bilhões de reais por ano somente com burocracias para operação. Seriam conforme o estudo são necessários em média 4 anos e 9 meses para se alcançar as licenças necessárias, atraso que custaria 6,3 bilhões para as indústrias (PORTAL DA INDÚSTRIA, 2016).

A ineficiência do Processo Administrativo Ambiental em alcançar soluções que acelerem as políticas de mercado tem gerado movimentações de setores econômicas. O Licenciamento Ambiental possui hoje no congresso nacional mais de 20 projetos defendendo a sua alteração, sendo a grande maioria com intenção de flexibilizar os procedimentos (NEXO, 2009). Dentro deles é importante ressaltar a proposta do deputado Mauro Pereira (PMDB-RS), projeto de lei 3.729/04, que intenciona criar uma Lei Geral do Procedimento Ambiental. No âmbito do Senado, existe em discussão o projeto do Senador Romero Juca (PMDB-RR), que prevê um sistema apelidado de "fast track", onde seria aplicado um procedimento unificado para obras de infraestrutura. Saindo da seara infraconstitucional, a PEC 65/2012<sup>3</sup> aprovada na comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 2016 prevê alterações drásticas no atual modelo de Processo Administrativo Ambiental (ESTADÃO, 2018).

Os projetos tem sofrido inúmeras críticas como a exposta por Ivan Carneiro Castanheiro, Luís Fernando Cabral Barreto Júnior e Sandra Akemi Shimada Kishi, publicada no site Consultor Jurídico. Os autores afirmam que a PL 3.729/04 é um flagrante ato inconstitucional, caracterizando-se como um indiscriminado retrocesso em matéria ambiental, não podendo o meio ambiente pagar pela ineficiência dos instrumentos administrativos (CASTANHEIRO, et al). É indubitável que a flexibilização de um procedimento que já não tem oferecido soluções ótimas para a proteção ambiental não é o mais adequado dentro da realidade desenvolvimento desenfreado denunciado no início da pesquisa. Surge nesse sentido a necessidade de se compreender os procedimentos de licenciamento e prevenção, assim como o papel da Administração Pública dentro de uma perspectiva voltada para a construção de uma política de decrescimento.

Conforme exposto, para o entendimento de decrescimento é preciso enfrentar os problemas ambientais através de uma nova racionalidade, em que não se pode pensar apenas em crescer muito, mas sim crescer menos e melhor, assim como deveria ser entendido a dinâmica de sustentabilidade. O desencadeamento de um decrescimento sereno, convívio e sustentável, foi descrito como necessária através de 8 conceitos, sendo eles: reavaliar,

---

<sup>3</sup> O projeto de lei encontra-se disponível em sua versão final no site do Senado Federal, sendo possível acessá-lo pelo link: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>. Acesso dia 07/06/2018.

reconceituar, reestruturar, redistribuir, realocar, reduzir, reutilizar e reciclar. O papel do licenciamento precisa ser revisto justamente para se impor como instrumento desses conceitos.

Nesse sentido Rogério Portanova afirma que estamos nos encaminhando para uma mudança de paradigma nas ciências jurídicas, onde a abordagem epistemológica do Direito tende a confrontar nosso comportamento predatório (que muitos chamam de sociedade de risco) com a perspectiva da sustentabilidade. (2005, pg.3). José Joaquim Canotilho também relaciona a ideia de Estado de Direito Ambiental, desenvolvimento e a necessidade de interdisciplinaridade. Para o autor um Estado de Direito, democrático e ambiental, não é algo que possa ser construído apenas por um ramo autônomo do direito. Assim, por mais que o direito do ambiente possa conter contornos teóricos, dogmáticos e conceituais cientificamente rigorosos, é necessário partir para um diálogo jurídico interdisciplinar que permita enfrentar com as leis positivas as ameaças encontradas (2004)

Acontece que a importância do Direito Administrativo nesse processo ainda não foi reconhecida. Para Pedro Menezes apesar do processo administrativo ser pressuposto de validade para um extenso rol de decisões, além de regular relações entre a administração e terceiros, por ser elemento fundamental para obtenção de uma racionalidade das ações permitidas ou cometidas pelo Estado, a doutrina nacional deveria perceber com maior força a importância do mesmo. Hoje, acusa o professor, existe um déficit de produção técnica sobre o assunto, o que reflete em um papel quase secundário do mesmo perante o Judiciário (2017. p. 41). Pedro Menezes ainda reforça que a atuação da administração viabiliza melhores condições do que a atividade jurisdicional, justamente pela sua característica antecipatória a ações que provoquem danos intoleráveis ao meio ambiente. O procedimento deve, para além da sua natureza formal, resguardar uma dimensão natural, cujos objetivos são servir como técnica de decisão visando garantir direitos e interesses da coletividade e do particular envolvido (2017, pg. 56).

Para essa garantia de eficiência da função do Processo Administrativo Ambiental, Suzana Tavares da Silva fala em "perda de referente estadual/nacional como centro de produção normativa". Para a autora as Administrações Públicas passaram a cumprir um interesse público global de respaldo ao meio ambiente, permitindo a construção de um direito administrativo igualmente apto para esse resguardo. Essa realidade gera sobretudo uma necessidade de admissão de ordenamentos jurídicos extra estatais, através da incorporação de normais fixadas globalmente, como por exemplo o protocolo de Kyoto (2010, pg. 12 e ss), podendo também ser citados a Regulamentação da Comercialização de Organismos Geneticamente Modificados e o papel da Agência Internacional de Energia Atômica. Inclusive essa perspectiva que permite

uma realização de políticas para além das fronteiras, pois na Sociedade de Risco o desenvolvimento leva os danos para patamares transfronteiriços, não apenas localizados em uma região específica de um país isolado.

A existência de uma política de desenvolvimento desenfreado, que gera uma Sociedade de Risco, precisa assim ser combatida com uma política de decrescimento, através da concepção de um Estado de Direito Ambiental. Nossa constituição já prevê a construção de uma administração pública que trabalhe ativamente na defesa do meio ambiente, sendo preciso uma evolução dos instrumentos de procedimento, tanto no Licenciamento Ambiental como nos demais Processos Administrativos, pois é neles que consiste o papel fundamental da prevenção aos danos. É preciso então compreender um novo processo administrativo, que supere uma lógica apenas patrimonial e liberal, mas que estruture relações jurídicas múltiplas, voltado para a composição de interesses. Pedro Menezes afirma que essa evolução ainda está sendo construída, precisando viabilizar a efetiva participação dos afetados e direcionar os institutos da administração para uma construção mais elaborada e que respeite os direitos subjetivos dentro do ambiente de complexidade atual (2017, pg 91).

Assim é preciso redefinir o papel do licenciamento ambiental, não mais entendido como um impecílio para o desenvolvimento dos projetos da iniciativa privada, ou um passo anterior para uma construção. O decrescimento exige uma nova visão do racionalismo ambiental, assim os instrumentos administrativos, principais meios de efetivação da política de prevenção precisam se atualizar, tornando a participação da sociedade mais eficiente e contundente, pois a mesma é detentora do Direito ao Meio Ambiente Equilibrado. A necessidade de frear o desenvolvimento insustentável exige que a administração pública não seja inimiga de qualquer desenvolvimento em si, mas sim trabalhe pela sustentabilidade do mesmo, diminuindo seu ritmo mas melhorando sua política de defesa ambiental.

#### **4 Conclusão**

Percebe-se que a concepção atual de crescimento não apresenta uma alternativa sustentável para o modelo atual de crise ambiental, assim como os instrumentos administrativos atuais precisam de uma reatualização da sua função para que possam garantir uma efetiva proteção ao meio ambiente. Quanto tratamos do conceito de decrescimento, falamos em uma nova realidade de sustentabilidade, uma que visa um melhor aproveitamento dos recursos e

permita um manejo adequado dos bens coletivos o que inevitavelmente exigirá uma visão diferenciada também dos procedimentos ambientais.

O Estado ocupa papel fundamental na proteção ao meio ambiente, sendo este dever fundamental previsto no artigo 225, gerando inclusive a concepção de Estado de Direito Ambiental. Nosso ordenamento já é adequado de forma genérica a uma concepção de Decrescimento, porém torna-se necessário uma atualização da função dos procedimentos de efetivação dessa proteção. É preciso que o processo administrativo ambiental, assim como principalmente o licenciamento sejam vistos como instrumentos de adequação e proteção do meio ambiente, com participação popular, abandono de formalidades excessivas e uma visão mais holística do trato com os bens coletivos.

Quando o conceito de decrescimento liga a ideia de crescer bem, sem dúvida acaba por mencionar de forma indireta o papel do princípio da prevenção, pois é a verificação prática do mesmo que dispõe de meios para prever o que de fato é ou não danoso a sociedade e a tutela ambiental. Não basta evoluirmos nos conceitos teóricos e críticos quanto o crescimento insustentável, é preciso rever o papel dos instrumentos de proteção para viabilizar uma política de cuidado futuro.

### Referências Bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. Muito além da economia verde. São Paulo: Abril, 2012.

ALVES, José Eutaquio Diniz. Aumenta Concentração de CO<sup>2</sup> na Atmosfera em 2017. Informação disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2018/01/08/aumenta-concentracao-de-co2-na-atmosfera-em-2017-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>. Acesso dia 07/06/2018.

ANDRADE, Daniel Caixeta. Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica. Leituras de Economia Política, n. 14. Campinas, agosto-dezembro, 2008.

BECK, Ulrich. Sociedade de risco: Rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Fundamentos Epistemológicos do Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira*. In: Canotilho, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

CACCIARI, Paolo. *Pensare la Decrescita. Sostentabilità ed Equità*. Roma/Nápoles: Cartaintra Moenia, Col. Cantieri, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Estado Constitucional Ecológico e democracia sustentada. In: FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. *Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

Castanheiro, Ivan Carneiro. BARRETO JUNIOR, Luís Fernando Cabral. KISHI, Sandra Akemi Shimada. *PL do licenciamento ambiental: Propostas devastadoras*. 2018. Informação disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-02/pl-licenciamento-ambiental-propostas-devastadoras>. Acesso dia 07/06/2018.

DUMOUCHEL, Paul; DUPUY, Jean-Pierre. *L'Enfer des choses*. Paris: PUF, 1976.

ESTADÃO. Comissão do senado aprova PEC que derruba licenciamento ambiental para obras. 2017. Informação disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,comissao-do-senado-aprova-pec-que-derruba-licenciamento-ambiental-para-obras,10000028489>. Acesso dia 07/06/2018.

FLAHAUT, François. *Le Paradoxe de Robinson. Capitalisme et société*. Paris: Mille et unenuits, 2005.

FOLHA. Grande Depósito de Lixo do Pacífico Contém 87 mil Toneladas de Plástico. 2018. Informação disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2018/03/grande-deposito-de-lixo-do-pacifico-contem-87-mil-toneladas-de-plastico.shtml>. Acesso dia 07/06/2018.

FURTADO, Celso. *O mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1961.

G1. Estudo Inédito Mostra Poluição de Rios e Lagos no Brasil. 2011. Informação disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2011/01/estudo-inedito-mostra-poluicao-de-rios-e-lagos-no-brasil.html>. Acesso dia 07/06/2018.

GORZ, André. *Capitalisme, socialisme, Écologie*. Paris: Galiée, 1991.

GUATTARI, Félix. *As Três Ecologias*. Campinas: Papirus, 1990.

HEI. *Stat of Global Air*. 2018. Informação disponível em: <https://www.stateofglobalair.org/report>. Acesso dia 07/06/2018.

LATOUCHE, Serge. *Pequeno Tratado de Decrescimento Sereno*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LATOUCHE, Serge. *Por um decrescimento frugal. Mal-entendidos e controvérsias sobre o decrescimento*. Paris: Bollati Boringhieri, 2012.

LEFF, Henrique. *Ecologia, capital e cultura. A territorialização da racionalidade ambiental*. Petrópolis: Editora Vozes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Direito ambiental na Sociedade de Risco. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. LEITE, José Rubens Morato;

MORIN, Edgar; KERN, A. B. Terra-Pátria. Porto Alegre: Sulina, 1995.

NEXO. Licenciamento ambiental: a busca pelo equilíbrio entre desenvolvimento e conservação. 2009. Informação disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/explicado/2017/04/09/Licenciamento-ambiental-a-busca-pelo-equil%C3%ADbrio-entre-desenvolvimento-e-conserva%C3%A7%C3%A3o>. Acesso dia 07/06/2018.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. Processo Administrativo Ambiental. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

OGLOBO. Falta de licenciamento ambiental pode fechar até 40 postos de gasolina. 2015. Informação disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/falta-de-licenca-ambiental-pode-fechar-ate-40-dos-postos-de-gasolina-17060775>. Acesso dia 07/06/2018.

ONU. Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1972. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso dia 07/06/2018

POLANYI, Karl. A Grande Transformação: as origens de nossa época. 2a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PORTAL DA INDUSTRIA. As regras do licenciamento ambiental precisam ser claras e objetivas. 2016. Informação disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/10/entrevista-as-regras-de-licenciamento-ambiental-precisam-ser-claras-e-objetivas-diz-monica-messemberg/>. Acesso dia 07/06/2018.

PORTAL DA INDUSTRIA. Barreiras da burocracia no setor portuário. 2016. Informação disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/9/barreiras-da-burocracia-setor-portuario/>. Acesso dia 07/06/2018.

PORTANOVA, Rogério. Direitos Humanos e meio ambiente: uma revolução de paradigma para o século XXI. Ilha. Revista de antropologia (Florianópolis), v. 7, 2005.

Repensando o estado de direito ambiental / Organização José Rubens Morato Leite, Helene Sivini Ferreira, Matheus Almeida Caetano. – Florianópolis : Fundação Boiteux, 2012.

SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis-RJ. Vozes. 2000.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Princípios de Direito Ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SILVA, Romeu Thomé Faria da. Manual de Direito Ambiental. 8ª Edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2018.

SILVA, Susana Tavares. Um novo direito administrativo? Coimbra: Universidade de Coimbra, 2010.

UOL. De cada dez obras de reforma em São Paulo nove estão irregulares, aponta sindicato. 2013. Informação disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2013/09/02/de-cada-dez-obras-de-reforma-em-sp-nove-estao-irregulares-aponta-levantamento-de-sindicato.htm>. Acesso dia 07/06/2018.

Recebido em: 21 set. 2018

Aceito em: 30 nov. 2018