Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Faculdade de Direito

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques

O licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro: uma análise a partir das deliberações colegiadas produzidas pelo Condir e CECA entre 2009 e 2017

Rio de Janeiro
2019

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques

O licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro: uma análise a partir das deliberações colegiadas produzidas pelo Condir e CECA entre 2009 e 2017

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Angela Moulin Simões Penalva Santos

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

V335 Vasques, Pedro Henrique Ramos Prado.

O licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro: uma análise a partir das deliberações colegiadas produzidas pelo Condir e CECA entre 2009 e 2017/ Pedro Henrique Ramos Prado Vasques. - 2019.
260 f.
Orientadora: Prof. Dra. Angela Moulin Simões Penalva Santos.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1.Licenciamento ambiental - Teses. 2. Políticas públicas –Teses. 3.Rio de Janeiro (Estado) – Teses. I. Santos, Angela Moulin Simões Penalva. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 349.6(815.3)

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques

O licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro:
uma análise a partir das deliberações colegiadas produzidas pelo Condir e CECA entre 2009 e 2017

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade.

Aprovado em 14 de fevereiro de 2019

Banca Examinadora:

_____
Prof.ª Dra. Angela Moulin Simões Penalva Santos
(Orientadora)
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Prof. Dr. Ricardo Nery Falbo
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres
Faculdade de Direito – UERJ

_____
Profª. Dra. Virgínia Totti Guimarães
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

_____
Prof. Dr. Rodrigo Machado Vilani
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
2019

RESUMO

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. *O licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro:* uma análise a partir das deliberações colegiadas produzidas pelo Condir e CECA entre 2009 e 2017. 2019. 260 f. Tese (Tese em Pensamento Jurídico e Relações Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

O Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro na elaboração e implementação da legislação ambiental desde meados dos anos 1970. Essa dinâmica permitiu o desenvolvimento de instituições e de uma burocracia estatal mais especializada que, em diversos momentos, contribuiu para a formulação das políticas públicas ambientais. No que diz respeito ao licenciamento não foi diferente. Nesse sentido, as instituições fluminenses sofreram diversas transformações ao longo das décadas, aumentando sua complexidade e ganhando novas características. O presente trabalho visa estudar a estrutura institucional ambiental do Estado do Rio de Janeiro, especificamente no tocante à ferramenta de licenciamento, a partir de sua última grande mudança, com a criação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Para tanto, adota uma abordagem neo-institucional, implementada de maneira crítica, sem deixar de considerar o atual contexto de instabilidade política e econômica experimentado nacionalmente, percebendo o licenciamento como uma política pública. Para executar essa tarefa, o estudo é dividido em três estágios. O primeiro se concentra no estudo da trajetória histórica do Estado do Rio de Janeiro, em que são selecionados momentos de interesse para compreender a construção das instituições fluminenses. Em seguida, trabalha-se a emergência e sucessivas transformações dos órgãos ambientais estaduais, incluindo a dinâmica envolvendo o licenciamento ambiental. Em um terceiro estágio, são trabalhados dados extraídos das manifestações públicas dos principais órgãos estaduais deliberativos (CECA e CONDIR) a respeito da concessão de licenças e autorizações a fim de compreender elementos da operacionalização da ferramenta e suas implicações com o território estadual no período de 2009 a 2017. As análises evidenciam que o modelo federal de licenciamento define elementos importantes da política pública. Entretanto, as características regionais produzem distinções fundamentais que, combinadas com as recentes mudanças, parecem indicar a acentuação de uma racionalidade neoliberal cujo principal desdobramento não é a extinção do licenciamento, mas a produção de novas transformações no mecanismo. Estas, por sua vez, privilegiam aspectos burocráticos, menos abertos às dinâmicas participativas e direcionados à aceleração do processo de emissão de licenças e autorizações, ainda que isso implique na flexibilização da segurança jurídica fornecida pelo quadro normativo vigente.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental. Rio de Janeiro. Neo-institucionalismo. Direito urbanístico-ambiental.

ABSTRACT

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. *Environmental licensing in the State of Rio de Janeiro:* an analysis based on the collegiate deliberations produced by Condir and CECA between 2009 and 2017*.* 2019. 260 f. Tese (Doutorado em Pensamento Jurídico e Relações Sociais) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

The State of Rio de Janeiro pioneered the elaboration and implementation of environmental legislation since the mid-1970s. This dynamic allowed the development of institutions and a more specialized state bureaucracy that, at various times, contributed to the formulation of public environmental policies. With regard to licensing was no different. In this sense, Rio de Janeiro's institutions have undergone several transformations over the decades, increasing their complexity and gaining new characteristics. This work aims to study the environmental institutional structure of the State of Rio de Janeiro, specifically regarding the licensing process, since its last major change, with the creation of the State Environmental Institute (INEA). To do so, it adopts a neo-institutional approach, implemented in a critical way, while taking into account the current political and economic instability context experienced nationally, perceiving licensing as a public policy. To perform this task, the study is divided into three stages. The first focuses on the historical trajectory of the State of Rio de Janeiro, in which moments of interest are selected to understand the construction of its institutions. Next, we work on the emergence and successive transformations of the state environmental agencies, including the dynamics involving licensing. In a third stage, data extracted from the public manifestations of the main state deliberative bodies (CECA and CONDIR) regarding the granting of licenses and authorizations is analyzed in order to understand the operationalization elements of the tool and its implications with the state territory in the period of 2009 to 2017. The analyzes show that the federal licensing model defines important elements of public policy. However, regional characteristics produce fundamental distinctions that, combined with the recent changes, seem to indicate the accentuation of a neoliberal rationality whose main unfolding is not the extinction of the licensing, but the production of new transformations in the mechanism. These, in turn, privilege bureaucratic aspects, is less open to the participatory dynamics and is directed to accelerate the process of issuing licenses and authorizations, although this implies in the flexibility of legal security provided by the current normative framework.

Keywords: Environmental licensing. Rio de Janeiro. Neo-institutionalism.

Urban-environmental law.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	7
	Apresentação do tema e definição do problema	8
	Objeto, objetivos e justificativa	15
	Pressuposto teórico e hipóteses	18
	Estratégias de implementação da pesquisa	20
	Estrutura dos capítulos	23
1	**POLÍTICAS PÚBLICAS POR UM VIÉS MULTIDISCIPLINAR**	26
1.1	**As políticas públicas a partir de uma perspectiva conceitual**	27
1.2	**O campo jurídico e suas limitações analíticas**	34
1.3	**Outras aproximações disciplinares possíveis**	38
1.4	**Conclusão**	44
2	**A ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONAL (EM TEMPOS DE RUPTURA)**	47
2.1	**Comentários introdutórios sobre a Teoria Institucional**	48
2.2	**Os vários neo-institucionalismos na Ciência Política**	51
2.3	**O neo-institucionalismo na análise de políticas públicas ambientais**	61
2.4	**Conclusão**	70
3	**UMA APROXIMAÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL FLUMINENSE**	73
3.1	**Olhando para o passado: de capital da Colônia à Guanabara**	75
3.2	**Trajetórias de incerteza: do rumo à fusão até a emergência do neodesenvolvimentismo**	88
3.3	**Um novo ciclo de (in)dependência: os investimentos do governo federal e a instabilidade da economia do petróleo**	103
3.4	**Conclusão**	117
4	**O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**	123
4.1	**Licenciamento ambiental federal: uma análise jurídica**	124

4.2 **As sucessivas reestruturações dos órgãos executores da política ambiental no Estado do Rio de Janeiro** 140
4.3 **O licenciamento ambiental estadual a partir da legislação** 151
4.4 **Conclusão** 168
5 **O LICENCIAMENTO NO RIO DE JANEIRO ENTRE 2009 E 2017** 172
5.1 **O território fluminense como referência para a análise** 175
5.2 **A análise a partir da divisão institucional entre CECA e CONDIR** 209
5.3 **A política pública para além da dimensão territorial** 236
5.4 **Conclusão** 255
CONCLUSÃO 259
REFERÊNCIAS 268

INTRODUÇÃO

A recente história do licenciamento ambiental fluminense remete aos anos 1970, no período pós-fusão da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro. Nesse cenário, ao menos quatro elementos de convergência contribuíram para o desenvolvimento de um pioneiro sistema de gestão ambiental no Brasil. Além da reestruturação institucional experimentada a partir da união dois estados, é possível destacar a aproximação discursiva dos militares com questões envolvendo o binômio nação e natureza, a emergência de uma intensa agenda internacional sobre o tema, e uma trajetória particular de engajamento da burocracia regional (no eixo Rio-São Paulo) desde o início do século XX com questões conservacionistas, por sua vez, também conectada à produção científica internacional. Entretanto, se no curso dos anos 1970-80 se observavam resistências e dificuldades na implementação das modernas técnicas de gestão do meio ambiente, essa dinâmica foi se infiltrando nas estruturas estatais, bem como na sociedade civil, contudo, sem deixar de enfrentar embates e divergências até os dias atuais. Nesse percurso, ferramentas, como o licenciamento, foram transformadas à luz do contexto democrático, aparentemente refletindo novas demandas de um período pós-ditatorial.

Como uma aposta e um projeto coletivo, a democracia demanda incansável e ininterrupta atenção. E a defesa de questões ambientais no Brasil, diferentemente de outros territórios, emerge conectada a essa ampla demanda societária. Entretanto, as recentes mudanças (e propostas) no cenário nacional indicam uma intensificação de elementos de uma racionalidade neoliberal inerentes ao ambientalismo contemporâneo, emergente no cenário pós-guerra. Isso não significa dizer que instituições e mecanismos de gestão do meio ambiente serão extintos, ao contrário, estes tenderão assumir novos contornos. Olhando especificamente para o caso fluminense, esse redirecionamento tende a ganhar um formato institucional mais evidente já no curso da expansão econômica, experimentada na primeira década e meia do século XXI, justificando um olhar mais detido sobre esse momento. Contudo, as rupturas políticas a partir de 2016, o cenário de instabilidade intensificado com a crise econômica, e a ascensão de governos eleitos em 2018 com base em propostas de extrema-direita, sem experiência na gestão da coisa

pública, tendem a indicar uma intensificação do processo de neoliberalização da questão ambiental.

Apresentação do tema e definição do problema

Em meio à abertura de um novo ciclo de prosperidade econômica no Estado do Rio de Janeiro, notadamente estimulado tanto pela economia do petróleo, como pelos investimentos do governo federal – a partir da aliança PT-PMDB –, a população carioca foi chamada a discutir sobre a expansão do sistema metroviário, com construção e interligação da Linha 4 do metro (até a Barra da Tijuca). O projeto teve ampla repercussão pública não apenas por conta da natureza da obra, mas também pelos diversos problemas técnicos, financeiros e ambientais levantados por diversos atores sociais – i.e., associações locais, Ministério Público, especialistas, parlamentares. Os trechos a seguir correspondem à fase de comentários públicos da 2ª audiência pública, realizada em 27.02.12, em uma escola estadual, no Leblon[1].

> [Regis Fichtner – Secretário Chefe da Casa Civil] Eu ouvi atentamente todas as intervenções. Claro, que algumas eu repudio por terem sido desrespeitosas. Acho que nós podemos ter opiniões divergentes, mas não é preciso agressão. Isso não leva a lugar nenhum. Todos aqui queremos a mesma coisa. Queremos o metrô para o Rio de Janeiro. A expansão do sistema metroviário para o Rio de Janeiro. Alguns dos senhores e senhoras acham que uma outra opção é melhor. Nós do governo entendemos que essa opção que estamos pedindo o INEA pra licenciar é a mais correta. Eu queria dizer que inicialmente ao meu ver há uma visão um pouco distorcida do próprio órgão ambiental. Não cabe ao órgão ambiental decidir se o traçado vai ser por Leblon - Ipanema, ou vai ser pelo Jardim Botânico. Essa é uma decisão do governo.
>
> (...)
>
> [Júlio Lopes – Secretario Estadual de Transporte] (...) O que está avaliando aqui não é se a população deseja um outro modelo ou outro trajeto ou esse trajeto. O que se colocou aqui para ser avaliado pela CECA é esse trajeto, nessas condições, nessas perspectivas.
>
> (...)
>
> [Regis Fichtner – Secretário Chefe da Casa Civil] Bom eu já disse. O estudo de demanda foi feito por uma das empresas mais renomadas no Brasil. Está à disposição, basta o órgão ambiental nos solicitar. Vocês querem o resultado do estudo? Olhar todas as fichas? Eu não vou liberar todas as fichas com os nomes das pessoas pra todo mundo. Isso não existe. (...) Como assim não pode ver os estudos? Mas vocês querem todos os elementos? É muito papel. (...) Todos os

[1] http://arquivos.proderj.rj.gov.br/inea_imagens/downloads/audiencias_publicas/Transcricao_-_Linha_4_metro_Audiencia_2.pdf (último acesso em 18.11.2018).

> estudos feitos pela FGV, pelas equipes contratadas estão disponíveis. Eu disponibilizo. O senhor promotor se quiser. Eu disponibilizo. O que eu não posso é que é muito papel eu não posso é apresentar um pra cada um aqui.
>
> [Carlos Saturnino – Ministério Público] Secretário então eu em nome do Ministério Público, de toda audiência aqui. Que fosse disponibilizado num local público. Acho que não há nenhum problema quanto a isso já que o EIA/RIMA se refere o tempo todo ao estudo. Mas, o estudo não acompanhou o EIA/RIMA.
>
> [Regis Fichtner – Secretário Chefe da Casa Civil] Não tem problema a gente disponibiliza
>
> [Carlos Saturnino – Ministério Público] Aonde secretário?
>
> [Regis Fichtner – Secretário Chefe da Casa Civil] Isso a gente vai vendo depois.

Apesar de o estudo acima mencionado haver sido publicamente disponibilizado, a postura dos representantes do executivo estadual polidamente afronta os pressupostos técnicos e democráticos do licenciamento ambiental. Primeiramente, porque responde pelo requerente (Concessionaria Rio Barra S.A.) como se o governo estadual fosse a única instância responsável pela proposta objeto de licenciamento. Ademais, porque ao afirmar que o traçado já estava escolhido (tratando-se de decisão política, apenas) e que a postura do órgão ambiental estaria equivocada, limita sua atribuição legal e subtrai da fase de Licença Prévia um de seus pilares, que é análise comparada de viabilidade entre os vários cenários possíveis – neste caso, traçados possíveis (que foi contemplada no EIA/RIMA apresentado, ainda que entendido como insuficiente pelo Ministério Público). E, finalmente, explicita a condição impotente e formalista da audiência pública que, em regra, deveria representar uma possibilidade de intervenção da sociedade no licenciamento.

Essa cena, que se tornou caricata ante a importância da obra em questão, ocorreu quase 40 anos após a instituição dos primeiros regramentos ambientais estaduais. Não é desnecessário afirmar que três meses depois da audiência, a Licença Prévia do empreendimento foi emitida e, pouco mais de um mês desta última, a Licença de Instalação. Esse caso, apesar de suas especificidades, explicita não só a singularidade conjuntural, caracterizada pela prosperidade econômica, mas

também uma estrutura ambiental estadual marcada por uma ação burocratizada, na qual à população cabe o papel de espectador e a iniciativa privada é garantida pelo poder público, nessa situação, duplamente avalizada. Isto é, diretamente pela Casa Civil e, em seguida, pelo próprio ente licenciador que, hierarquicamente subordinado ao primeiro dificilmente lhe negaria a autorização. Diante desse cenário, toda a análise para a execução do projeto recai sobre a produção técnica privada, cuja avaliação técnica por parte do órgão ambiental é inegavelmente circunscrita pela estrutura institucional.

Ainda que se possa acreditar que o cenário anteriormente descrito se trata de uma exceção, haja vista a singularidade desse tipo de empreendimento, isso não se confirma na prática. Pelo contrário, mesmo considerando que essas ferramentas possuem décadas de progressiva implementação, o que se verifica é um largo descompasso entre as previsões e os resultados empiricamente observados. Essa é, em regra, a percepção do senso comum, ou seja, que ainda há muito o que ser implementado, mesmo nas principais e mais tradicionais ferramentas de gestão ambiental via comando e controle. Nesse sentido, analisar o licenciamento a partir de uma perspectiva institucional, não se dá com o intuito de investigar a referida percepção popular, ainda que por ela perpasse. Ou seja, não se trata de investir sobre o óbvio, mas sim sobre as especificidades comandos, rumos e estratégias institucionalmente verificados. Visa adentrar nos meandros da política pública para avaliar de que modo esses resultados que parecem óbvios são produzidos. Há, nesse sentido, uma operação e organização desse sistema muito mais sofisticada do que simplesmente constatar que os órgãos ambientais não indeferem licenças de grandes empreendimentos, em que há evidente repercussão político econômica.

Nesse sentido, o **tema** do meio ambiente como política pública ou como elemento em contínua disputa por diversos atores no Brasil contemporâneo não é novidade na literatura (Acselrad, Herculano e Pádua, 2004; Araújo, 2000; Boneti, 2003; Corbucci, 2003; Ferreira, 1998; Silva-Sánchez, 2000). Entretanto, como aponta Le Preste (2001), boa parte das obras sobre o tema acabou sendo caracterizada como desdobramento de uma atuação dos autores. Em regra, haveria nesses trabalhos um desejo de mobilizar seus leitores em direção à ação ambiental, calcado em hipérboles e convicções que substituiriam as demonstrações e o estudo crítico do tema. Ainda que esse cenário tenha em alguma medida se alterado nos

últimos anos (Acserald, 2006; Burian, 2006; Ronza, 1998), estudos que tenham por objeto análises sistemáticas sobre comportamentos das instituições públicas que administram os recursos naturais no Brasil no curso do licenciamento ambiental, nos parece, após condução de revisão bibliográfica, um tema menos trabalhado no meio científico, ainda que seja possível identificar obras de fundamental importância para debate-lo; (Acserald, 2006, 2010, 2014; Acserald, Mello e Bezerra, 2006; Bernardin, 2015; Diegues, 2008; Losekann, 2013; Marques, 2015). As inúmeras abordagens analíticas disponíveis sobre disputas no entorno de questões ambientais acabaram por fornecer contribuições importantes para o entendimento dos processos de elaboração de conceitos, surgimento dos movimentos sociais, transformações nas instituições políticas e financeiras em âmbito local, regional e internacional. São materiais, portanto, fundamentais para auxiliar a compreensão das dinâmicas que tem o meio ambiente em disputa.

Apesar de a bibliografia sobre o tema elencar momentos ligeiramente distintos (e.g., Almeida, 1998; Bursztyn e Persegona, 2008; Pádua, 1987; Saavedra, 2014), é possível identificar – como ponto comum entre os autores – que é a partir da segunda metade do século XX que se intensifica e consolida uma série de mudanças não apenas no que se refere às estratégias de gestão dos recursos naturais, mas no que refere ao entendimento do conteúdo desse meio ambiente contemporaneamente construído. Encerrada a 2ª Guerra Mundial, ações de conservação ambiental que haviam sido severamente reduzidas durante os conflitos voltam a ganhar espaço no cenário internacional e passam, paulatinamente, a fazer parte da agenda pública essencialmente por meio de instituições multilaterais e atores do terceiro setor[2]. É a partir desse momento também que conceitos contemporâneos relacionados à temática ambiental como ecologia, com a publicação do livro Fundamentos da Ecologia, de Eugene Odum, em 1953, passam a ser discutidos e elaborados. Verifica-se, ainda, no âmbito das sociedades ocidentais, a ascensão de uma discussão sobre a condição humana como espécie em meio ao mundo que habita[3]. A despeito desse período – até o fim da Guerra Fria

[2] Em 1948 é fundada a ONG União Internacional para a Proteção da Natureza; Em 1951 é criada a ONG *The Nature Conservancy*; Em 1961 é fundada a ONG *World Wide Fund for Nature* – WWF; etc.
[3] Em 1949 é lançado o livro *A Sand County*, do conservacionista americano Aldo Leopold; Em 1960, é lançado o livro *The Chasm Ahead*, do italiano Aurélio Peccei, que será fundador e primeiro presidente do Clube de Roma; Em 1963, é lançado o livro *The Quiet Crisis*, do Secretário do Interior das administrações Kennedy e Johnson.

– ser marcado internacionalmente por uma constante ameaça do uso de armas nucleares[4], será também início da constituição de um saber científico voltado especificamente para a gestão dos recursos naturais no mundo pós-guerra, cujo marco é a realização da Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização dos Recursos Naturais – UNSCCUR, em 1949 (Le Prestre, 2001). Nesse sentido, as primeiras teorias sobre a administração planetária de recursos que ganharão repercussão serão as voltadas, por exemplo, para a gestão de populações[5].

No Brasil, a emergência das políticas públicas ambientais passa a ser observada de modo mais sistemático em concomitância ao início do período de redemocratização. Esse momento é marcado pela criação dos primeiros órgãos estaduais de meio ambiente (a Secretaria do Meio Ambiente, em 1973, atual Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; a CETESB, em 1974, atual Companhia Ambiental do Estão de São Paulo[6]; a extinta Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente – FEEMA, em 1975, atual Instituto Estadual do Ambiente – INEA/RJ), a edição dos principais instrumentos normativos (e.g., o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras – SLAP, Decreto Estadual n. 1.633/1977, no Rio de Janeiro; a Política Nacional do Meio ambiente, Lei n. 6.938/1981; a Resolução CONAMA n. 01/1986 etc.), e a ascensão dos pioneiros movimentos sociais ambientalistas (e.g., Movimento dos Atingidos por Barragens – MAB; Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST etc.).

Nessa época, o Estado do Rio de Janeiro desempenhou um papel de protagonismo não apenas com relação à criação da FEEMA e de um sistema estadual de licenciamento ambiental, mas também na formulação de importantes instrumentos normativos nacionais para gestão dos recursos naturais. Um dos exemplos possíveis de serem citados trata da atuação proativa de representantes do Poder Executivo, por meio de sua Secretaria Estadual de Meio Ambiente, na

[4] E.g., lançamento do programa de testes nucleares norte-americano e inglês, respectivamente em 1951 e 1953, lançamento do livro *The Common Sense of Science*, do matemático polonês Jacob Bronowski em 1951, manifesto assinado por Albert Einstein e Bertrand Russell, em 1955.
[5] Em 1953 é lançado o livro *The Limits of the Earth*, por Fairfield Osborn; Em 1968 é lançado o livro *The Population Bomb*, por Paul e Anne Ehrilch e o artigo *The Tragedy of the Commons*, de Garret Hardin, publicado na revista *Science*.
[6] Apesar do Decreto de criação do Centro Tecnológico de Saneamento Básico (CETESB) ser de 1968 (Decreto Estadual n. 50.079/68), a entidade que existia até então possuía conformação própria que é alterada em 1974 para se aproximar da estrutura dos órgãos ambientais contemporâneos.

formulação das Resoluções CONAMA n. 01/86 e 05/89, que tratam, respectivamente, sobre os procedimentos de elaboração de Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e de realização de audiências públicas no curso dos procedimentos de licenciamento ambiental. Entretanto, esse protagonismo nem sempre veio acompanhado de investimentos na pioneira estrutura institucional criada, que oscilou entre períodos de quase completa ausência de recursos e relativa bonança para a condução de suas responsabilidades.

Ocorre que, desde a década de 1970 até os dias atuais, a regulação ambiental foi objeto de um processo intenso de aumento de densidade e complexidade técnica. Não apenas no nível federal houve uma pulverização de normas ambientais, regulando procedimentos, padrões de qualidade, taxas, conteúdo de estudos, metodologias para definição de limites territoriais etc., mas processo similar foi observado em nível estadual e, ainda, no âmbito municipal. Isso porque, a Constituição Federal de 1988 definiu que a responsabilidade pela gestão e proteção dos recursos naturais é comum entre todos os entes federativos. Como resultado, até hoje, mesmo considerando a recente tentativa de evitar conflitos de competência a partir da edição da Lei Complementar n. 140/2011, União, Estado e Municípios disputam determinadas atribuições no que se refere, por exemplo, à fiscalização e ao licenciamento ambiental.

Para além da criação de órgãos especializados no Poder Judiciário, no Ministério Público, linhas de jurisprudência específicas sobre temas do Direito Ambiental etc., esse movimento de aumento da densidade normativa sobre a temática ambiental combinado com diversos outros fatores teve como uma de suas consequências no campo jurídico um aumento crescente na produção bibliográfica. Entretanto, essa literatura – seguindo a tradicional produção doutrinária do Direito – tem se debruçado quase que exclusivamente de forma teórica (Antunes, 2005; Bim, 2016; Machado, 2005, 2006, 2012; Milaré, 2005, Nascimento, 2014; Fiorillo *et al.*, 2015). Nesse sentido, apesar de se caracterizar como um movimento ascendente, são poucos os estudos voltados para pesquisas empíricas no Direito, em especial no que se refere à dinâmica ambiental. Essa afirmação ainda ganha mais intensidade em se tratando de análises acerca da constituição, organização e funcionamento das instituições públicas que tratam da política ambiental. Sobre esse ponto é ainda mais raro encontrar obras que se debruçam de forma a considerar a produção de

dados primários como subsídio para suas análises (e.g., Santos & Teixeira, 2016; Santiago *et al.*, 2015). Assim, como será detalhado mais adiante, faz-se necessário buscar em outros campos de estudo referências teóricas e metodológicas sólidas para conduzir a análise pretendida.

A despeito da limitação analítica observada nos trabalhos desenvolvidos no campo jurídico (Coutinho, 2013), para além da produção técnica sobre o tema, a literatura sobre meio ambiente nas ciências sociais é ampla e diversificada, abordando a questão a partir de múltiplas perspectivas. É possível verificar trabalhos conduzindo observações sobre a relação entre os atores estatais e entidades multilaterais no plano internacional (Caldwell, 1996; Elliot, 2004; Gareth e Brown, 1991; Lago, 2007; Le Preste, 2001), existem outros tantos analisando eventos ou atividades específicas a fim de avaliar o papel desempenhado por determinados atores ou ferramentas em dinâmicas de caráter local ou regional cujo foco central da questão seja uma demanda ambiental (Burian, 2006; Klanoviez, Arruda e Carvalho, 2012; Rigotto, 2009; Zhouri, 2011). Tais estudos acabam por centralizar suas percepções mais nas práticas e procedimentos e menos na tentativa de compreensão do comportamento institucional a partir do seu contexto e características peculiares. Esta tese adota uma perspectiva institucionalista de análise sobre o tema com o objetivo de compreender a política pública ambiental, em especial no que se refere ao licenciamento ambiental, a partir das manifestações materiais das instituições competentes para o exercício das funções de comando e controle.

Feitas essas considerações, o presente trabalho tem como **problema** compreender em que medida trajetória histórica, aspectos conjunturais e especificidades institucionais – produzidas na reforma realizada em 2009 – relacionam-se entre si, influenciando a dinâmica de licenciamento ambiental estadual na produção de efeitos singulares (em relação às expectativas construídas no entorno do modelo federal). Neste caso, além da limitação temporal das análises (2009-2017), estas encontram-se restritas aos dois principais órgãos deliberativos estaduais, isto é, CECA e CONDIR. Nesse sentido, busca-se estudar não apenas o modelo institucional vigente, mas também os principais elementos que podem ser associados à emergência dessas estruturas, bem como o contexto político e econômico relacionado ao momento em que esse novo modelo foi formulado. A

análise é complementada por comparações realizadas com regramento federal sobre o tema e tem seu principal lastro na avaliação empírica integrada entre os resultados produzidos a partir das etapas de contextualização histórico-jurídico e os dados quantitativos produzidos a partir das informações sobre a concessão de licenças e autorizações publicamente disponibilizada pelos órgãos ambientais.

Objeto, objetivos e justificativa

Essa tese tem por **objeto** a análise do atual modelo licenciamento ambiental estadual, tendo como principais eixos analíticos a trajetória histórica fluminense, inclusive da própria política pública, bem como sua atuação material captada a partir das deliberações sobre concessão de licenças e atos administrativos. Neste caso, são analisadas as manifestações públicas produzidas pelo CONDIR e pela CECA, entre 2009, quando o INEA é criado e o atual modelo é instituído, e 2017.

Esse estudo tem por **objetivo geral** contribuir para a construção de uma compreensão holística sobre o licenciamento ambiental fluminense a partir da combinação de uma abordagem histórico-institucional com a análise de dados quantitativos. Isto significa que, espera-se não só realizar um diagnóstico da política pública, mas, conectar sua trajetória pretérita e momento atual, explorando suas especificidades. Dessa forma, espera-se explicitar questões problemáticas, potencialidades e possíveis rumos ante o contexto político-econômico atualmente experimentado. Dentre seus **objetivos específicos**, busca-se aprimorar o estudo em políticas públicas, combinando questões teóricas do Direito e das Ciências Sociais; nesse contexto, colaborar para uma reorganização do pensamento institucional ante o contexto nacional de ruptura política a partir da análise sobre licenciamento; fornecer elementos para integrar a trajetória político-econômica fluminense às políticas públicas ambientais; destrinchar os aspectos peculiares envolvendo as instituições fluminenses; e, conduzir uma avaliação detalhada sobre a operacionalização da política, contribuindo para o desenvolvimento de novas abordagens críticas.

Concentrar a análise da política pública ambiental apenas em uma de suas ferramentas, qual seja, o licenciamento ambiental, se **justifica** na medida em que o referido instrumento corresponde a principal ferramenta preventiva aplicada em larga escala em todo o território nacional (Sanchez, 2008). Nesse sentido, o licenciamento

se apresenta como um grande regulador do processo de apropriação e administração dos recursos naturais. É a partir da sua aplicação que o poder público autoriza a exploração privada de um determinado bem, por um agente específico em uma parte singular do território. Ou seja, o controle e monitoramento da sua aplicação por parte dos órgãos ambientais – caso realizado de forma sistemática – pode permitir, dentre outros, a produção de indicadores para avaliar a implementação da política pública.

Mesmo considerando a uniformidade dos procedimentos de licenciamento ambiental, haja vista que – em boa parte dos Estados – o procedimento definido na Resolução CONAMA n. 237/97 é adotado como modelo, alguns entes federativos, como o Estado do Rio de Janeiro, desenvolveram procedimentos próprios. Ainda que tais especificidades não sejam um obstáculo para produção de resultados amplos e com alto potencial de generalização, é preciso considerar que essas características influenciam de forma direta a adoção de comportamentos singulares, inclusive no que se refere ao desenvolvimento de estratégias de licenciamento, que devem ser consideradas. Tais comportamentos podem estar associados, por exemplo, a simplificação do licenciamento – transformando-o em um sistema autorregulado – até o emprego de atos administrativos próprios como substrato jurídico para lastrear casos complexos de descumprimento da legislação ambiental.

No Estado do Rio de Janeiro, em sua atual conformação, as instâncias responsáveis por deliberar sobre a concessão das licenças ambientais de empreendimentos e atividades causadores de significativa degradação ambiental são o CONDIR e a CECA. O primeiro, até 2016, era formado pelo diretor-presidente, vice-presidente e os 6 (seis) diretores, todos do INEA[7]. No que diz respeito especificamente ao licenciamento ambiental, a Lei Estadual n. 5.101/2007 limita sua competência de modo que o Conselho é responsável por decidir sobre todos os processos de licenciamento ambiental, exceto nos casos de baixo impacto ambiental e nas hipóteses em que a competência para expedição da licença seja da CECA.

[7] Em 2017, essa composição foi alterada pela Lei Estadual n. 7.511/2017. No novo formato, exclui-se o vice-presidente e, apesar de afirmar o Conselho será composto por seus diretores, omite-se o número fixo de diretorias. Essa redação abre espaço para que a composição das diretorias do INEA seja modificada e, portanto, o próprio CONDIR. Entretanto, como as mudanças são recentes ainda não há registro de alteração.

Enquanto que o CONDIR é composto apenas por representantes do INEA, a Comissão possui uma conformação bem distinta. Em primeiro lugar, trata-se órgão autônomo em relação ao Instituto, vinculado diretamente à Secretaria Estadual do Ambienta (SEA). Em segundo, sua composição, definida em seu regimento interno, inclui – para além de 3 (três) representantes do INEA, 1 (um) presidente (indicado pelo governador do Estado), 1 (um) representante de cada uma das seguintes secretarias: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (SEDEIS); Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SEAPEC); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca (SEDRAP), 1 (um) representante da Procuradoria do Patrimônio e do Meio Ambiente da Procuradoria Geral do Estado (PGE), 1 (um) representante da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 1 (um) representante da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), 1 (um) representante da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), 1 (um) representante do Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA), 1 (um) representante da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA) e, 1 (um) representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Ao dispor sobre a competência da Comissão para licenciamento, a referida lei define que a CECA será responsável por avaliar apenas os seguintes empreendimentos: portos, terminais de minério, petróleo e produtos químicos, oleodutos, gasodutos, minerodutos, emissários submarinos de esgotos sanitários ou industriais, complexos ou unidades petroquímicas, cloroquímicas, siderúrgicas e usinas de destilação de álcool, sem prejuízo da inclusão de outras atividades por meio de regulamento especifico.

Os referidos órgãos detêm a competência para avaliar empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ordinário, bem como de parte das demais novas licenças introduzidas com a reforma institucional de 2009. Portanto, se considerado somente o universo definido a partir do escopo da análise pretendida, não estarão contemplados por esse estudo apenas os empreendimentos e atividades considerados pela legislação como de baixo impacto ambiental, que são decididos diretamente por diretorias, superintendências ou pelos próprios municípios, conforme a legislação em vigor anteriormente mencionada. A definição de porte e

potencial poluidor e, portanto, do procedimento administrativo a ser seguido se dá por meio de normas estaduais próprias, respeitados determinados critérios fixados no âmbito da legislação federal (e.g., na Lei Complementar 140/2011 e na Resolução CONAMA n. 01/1986). Assim, ao conduzir a análise empírica a partir dos dois referidos órgãos compreendemos ser possível produzir observações sólidas e abrangentes a respeito do comportamento institucional de ambos, em especial no que se refere à política de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro.

Pressuposto teórico e hipóteses

O presente trabalho trata o licenciamento ambiental e avaliação de impacto a partir da sua condição como política pública. Nesse sentido, adota como orientação analítica para condução da análise pretendida os trabalhos desenvolvidos por Souza (2003, 2006, 2007) que tratam do tema. A autora sintetiza o termo 'política pública' como sendo um campo de conhecimento que, ao mesmo tempo que pretende colocar o governo em ação – e, assim, analisar essa ação e, eventualmente propor mudanças, também possui como objetivo entender como e por que ações tomaram certo rumo em lugar de outro. Assim, para a autora, o processo de formulação de política pública é percebido como uma tradução dos propósitos dos governos em programas e ações que, consequentemente, produzirão resultados ou mudanças.

A abordagem selecionada para analisar a política pública, haja vista os fundamentos e justificativas defendidos por Souza (2003, 2006, 2007), é a neo-institucional – tendo por premissa a existência de diversos neo-institucionalismos (Hall & Taylor, 2003). Tendo em vista a bibliografia nacional que analisa políticas públicas a partir de uma abordagem institucional, adotamos como pressuposto teórico sustentado por Hall (1993) que observa as instituições sob uma perspectiva *policy-oriented*. Esse posicionamento se situa em contraposição a um olhar centrado no Estado, ou seja, defendido por teóricos que sustentam que as ações estatais possuem autonomia com relação às pressões sociais, que as principais influências nas transformações decorrem das experiências anteriores e que o papel dos especialistas – em consonância com a burocracia – é preponderante em relação ao processo de definição e transformação das políticas públicas, relegando o processo político a um papel secundário.

A partir de uma visão orientada para as políticas públicas, o autor busca classificar as mudanças e comportamentos institucionais em três categorias. As transformações de primeira e segunda ordem, segundo o autor, seriam caracterizadas por mudanças limitadas, compostas por ajustes e um agir rotineiros. No que diz respeito a esse nível de comportamento estatal, Hall (1993) considera a tese centrada no Estado (*state-centered*) viável. Isso porque, nesses níveis a ação estatal estaria consideravelmente insulada das pressões inerentes ao processo político. Nessa hipótese, as mudanças e comportamentos seriam fruto, em grande medida, do aprendizado de especialistas e da própria burocracia a partir de suas experiências pretéritas. A divergência teórica é identificada no que o autor considera como mudanças (ou comportamentos) de terceira ordem. Isto é, transformações mais profundas, impulsionadas em larga medida por fatores sociais, que representariam mudanças de paradigma no que diz respeito, por exemplo, a instrumentos de políticas, suas metas, o sistema de ideias, padrões e procedimentos organizam e definem as expectativas dos comportamentos adotados.

Nesse momento, o autor procura enfatizar a importância do papel das ideias no processo de constituição do agir governamental e, portanto, propõe que a análise do comportamento institucional não deve partir de uma distinção rígida entre Estado e sociedade. Pelo contrário, será garantida maior precisão analítica às observações na medida em que o estudo seja capaz de identificar e considerar as nuances da dinâmica (Estado-sociedade) nos casos concretos. Assim, sob a referida fundamentação teórica as políticas seriam elaboradas a partir de um conjunto de práticas e saberes, operados por agentes capacitados para empregar esses conhecimentos e também por aqueles no interior da burocracia que definem não apenas rotinas, processos, metas, mas também os problemas e o instrumentos para sua solução. Entretanto, a autonomia desses referidos agentes estaria diretamente relacionada a ordem da mudança ou do comportamento praticado. Por meio dessa abordagem, portanto, evita-se trilhar um caminho analítico que perceba que o propósito e desfecho do licenciamento já estejam previamente estabelecidos por outros elementos externos, alheios à sua dinâmica. Por exemplo, no caso de enfoques que compreendam a referida política pública como parte de uma superestrutura, situação na qual haveria pouca ou nenhuma margem para pensar contra-condutas ou resistências a partir da referida ferramenta de gestão ambiental.

Considerando os fundamentos teóricos anteriormente expostos, a presente tese tem como principais **hipóteses**: **(i)** o pioneirismo do Rio de Janeiro nos anos 1970 é repetido na reforma institucional de 2009, desta vez, no sentido de flexibilização do regramento ambiental; **(ii)** essa transformação é impulsionada e caracterizada por um dinâmica conjuntural, marcada por um novo ciclo de dependência do governo federal e da economia do petróleo; **(iii)** as especificidades do novo modelo não são excepcionais, pelo contrário, deslocaram o papel do licenciamento ordinário trifásico; **(iv)** nesse contexto, representam uma aceleração do processo de concessão de licenças, e um enfraquecimento das medidas de controle; **(v)** as dinâmicas regionais, se distinguem da metropolitana, sendo necessário pensar políticas públicas localizadas; **(vi)** na atual estrutura, CONDIR e CECA desempenham funções estratégicas e complementares, que explicitam uma ampliação das características técnico-burocráticas do procedimento, em detrimento de maior permeabilidade social; e, finalmente, **(vii)** o licenciamento ambiental estadual foi estruturado – e assim vem sendo mantido por sua burocracia operadora – como um local privilegiado para a concertação, que visa a todo momento evitar o conflito, externalizando-o sempre que possível.

Estratégias de implementação da pesquisa

Análise preliminar dos dados indicou elevado nível de precariedade das informações produzidas e publicamente disponibilizadas pelos órgãos ambientais. A baixa qualidade e confiabilidade diz respeito não só ao seu conteúdo, mas também às formas de acesso formal, visualização e possibilidade de manejo do material. Nesse contexto, abre-se parênteses para esclarecer que o direito de acesso à informação garantido por lei e, no caso fluminense, também via TAC celebrado entre INEA e Ministério Público Estadual, não se concretiza com a mera publicização da informação pública. Pelo contrário, o material deve ter seu acesso, exibição e capacidade de manipulação, organizados de modo que à sociedade civil seja possível instrumentalizar as informações fornecidas, tal como preconiza a Lei n. 12.527/2011. Diferentemente das deliberações da CECA que também encontram inconsistências, mas podem ser extraídas do Diário Oficial, as atas das reuniões de licenciamento do CONDIR encontram-se permeadas por erros formais e materiais.

Isso sem mencionar a impossibilidade de acessar as atas referentes aos anos de 2010 e parte de 2011, que deveriam estar publicamente disponíveis, mas sem qualquer razão aparente encontram-se indisponíveis – todas as tentativas formais de acesso ao material foram ignoradas pela Ouvidoria do INEA.

Como alternativa para minimizar o elevado nível de informações equivocadas descritas nas atas analisadas, foram coletados dados do sistema público de acompanhamento de procedimentos fornecido pelo próprio INEA[8], que inclui documentos, pareceres técnicos e jurídicos, fluxo do procedimento administrativo etc. Contudo, mesmo essa base de dados mostra-se, em grande número dos casos, incompleta ou equivocada. De qualquer modo, mesmo com as inúmeras dificuldades de trabalhar as atas, e a base dados incompleta fornecida pelo INEA, foi possível – exceto pelo ano de 2010 – apresentar uma análise sólida e inédita sobre o comportamento do CONDIR no que diz respeito ao licenciamento ambiental.

Mesmo considerando a condução de uma análise qualificada dos dados produzidos, apenas sua observação isolada seria insuficiente para produzir resultados explicativos sólidos capazes de satisfazer os objetivos e hipóteses propostos. Dessa forma, procurou-se conjugar ao estudo quantitativo dos órgãos ambientais uma contextualização histórica e jurídica. No tocante à primeira, isso implicou em um resgate de determinados elementos da trajetória político-econômica fluminense, indo desde o ciclo do ouro até as eleições de 2018. No campo do Direito, as instituições ambientais, mais precisamente aquelas relacionadas ao licenciamento ambiental, são trabalhadas, destacando as especificidades do modelo implementado a partir de 2009, em especial, aquelas relativas aos órgãos estudados (CECA e CONDIR) e os respectivos atos administrativos vinculados às suas competências.

Para atingir os objetivos propostos, a presente pesquisa empregou um percurso metodológico capaz de articular a análise quantitativa à qualitativa. Esta consiste, essencialmente, em: **(i)** revisão da literatura especializada não apenas concernente aos pressupostos teóricos que lastreiam a pesquisa, mas também com o objetivo de fundamentar a contextualização da dinâmica histórico-jurídica estadual no período analisado; e **(ii)** análise documental, que inclui não apenas os

[8] http://200.20.53.7/visualizarprocesso/frmPesquisaProcesso.aspx (acessado em 11.09.2018)

documentos deliberativos produzidos pelos órgãos analisados, mas também o banco de dados eletrônico do INEA, procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, publicações no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro relacionadas e os instrumentos normativos pertinentes – em nível federal e estadual.

Considerando as técnicas de coleta de dados acima dispostas, as seguintes operações de pesquisa foram realizadas. Primeiro, após a condução da revisão da literatura no entorno dos fundamentos e pressupostos teóricos que lastreiam a presente pesquisa, foi realizada uma síntese comparativa – com outros ferramentais analíticos disponíveis – a fim de demonstrar a viabilidade teórico-metodológica da análise pretendida. Em seguida, sob o pretexto de analisar as bases jurídico-institucionais e apresentar o contexto político e econômico no período, foi realizada outra revisão bibliográfica, pertinente aos temas trabalhados, complementada pela análise do arcabouço normativo em vigor (e o seu antecessor) e de outros documentos produzidos, pertinentes para compreensão dos referidos elementos (e.g., notícias, relatórios, minutas de reunião etc.).

Concluída essa etapa teórica e de contextualização, foi elaborado um banco de dados referente às deliberações produzidas por CECA e CONDIR – extraídas das atas, Diário Oficial e sistema público de consulta on-line –, para viabilizar a condução da análise **quantitativa** proposta. Nessa etapa, os seguintes dados foram resgatados: **(i)** número da ata (ou deliberação, no caso da CECA) **(ii)** data da deliberação; **(iii)** número do procedimento administrativo; **(iv)** nome/razão social do requerente; **(v)** município em que a atividade será realizada; **(vi)** atividade licenciada; **(vii)** data da abertura do procedimento; **(viii)** categoria de ato administrativo deliberado; **(ix)** resultado da deliberação; e **(x)** observações necessárias ao entendimento do resultado. Importante ressaltar que a partir dessas informações foi estruturada uma série de categorizações próprias, detalhadas no Capítulo 5.

Os dados produzidos foram objeto de inúmeras análises qualitativas, conjugadas com os elementos contextuais, e levando em conta diversos aspectos. O primeiro, o territorial, visa auxiliar na compreensão da dinâmica do licenciamento nas várias regiões do Estado, considerando as atividades licenciadas, o momento temporal, bem como os tipos de atos administrativos concedidos. Em seguida, o filtro geográfico é deslocado e privilegia-se a divisão institucional entre CECA e

CONDIR para realizar observações específicas a respeito da atuação das duas instituições e o impacto desse modelo para os resultados dos requerimentos. Finalmente, foram selecionados três aspectos específicos para uma análise mais detida, isto é, o fundamento empregado para justificar os indeferimentos das licenças requeridas, o fluxo temporal para aprovação dos projetos e, finalmente, uma análise que apesar de próxima, se desloca em relação aos tradicionais marcos institucionais e observa os licenciamentos a partir dos estágios de desenvolvimento dos projetos licenciados. Ao final, essas abordagens são observadas a partir de uma perspectiva integrada.

Estrutura dos capítulos

Tem-se o objetivo de estruturar a presente pesquisa em cinco capítulos, além da introdução e conclusão do trabalho. Os dois primeiros trabalham a fundamentação teórica adotada, destacando suas possibilidades e limitações. Os capítulos três e quatro buscam concentrar os elementos de contextualização da análise pretendida. Ou seja, terceiro conduz uma aproximação histórica do Rio de Janeiro destacando elementos políticos e econômicos da trajetória fluminense. Já o quarto a apresenta por uma perspectiva jurídica a estrutura e o funcionamento do licenciamento ambiental no Brasil, conferindo especial atenção às peculiaridades do modelo institucional desenvolvido no Estado do Rio de Janeiro. Por fim, o quinto capítulo se concentra na apresentação dos dados coletados buscando realizar análises e comparações a partir dos conceitos e informações anteriormente trabalhados.

O primeiro capítulo trata de uma revisão crítica da literatura sobre políticas públicas, cujo objetivo principal é contribuir para o alargamento das avaliações jurídicas tradicionais. Inicialmente, introduz aspectos conceituais preliminares envolvendo o estudo em *policy analysis*. Em seguida, apresenta as limitações e dificuldades enfrentadas pelo campo jurídico que, apesar dos esforços, ainda segue permeado por avaliações dogmáticas e formalistas, incapazes de produzir visões integradas dos mecanismos jurídicos com os contextos nos quais encontram-se inseridos. Finalmente, são explicitadas outras abordagens – em outros campos do saber – possíveis no campo das políticas públicas.

Considerando que as teorias neo-institucionais tendem a ser preferidas pela literatura para o estudo do governo em movimento, o segundo capítulo trata exatamente desse tema, visando fornecer os elementos mínimos necessários para pensar o licenciamento ambiental a partir desse esquema analítico. Após introduzir uma ressalva importante sobre o uso de estratégias institucionais em períodos de ruptura, são apresentados alguns comentários sobre a trajetória do institucionalismo, bem como as razões pelas quais foi relegado ao ostracismo. Adiante, explicita sua recuperação pelas ciências sociais, bem como sua inserção em uma multiplicidade de usos, estratégias e temas, indicando a dificuldade de harmonizar essa diversidade. Por último, são realizados comentários específicos sobre o emprego do neo-institucionalismo especificamente no estudo de políticas públicas.

Ultrapassando as fundamentações teóricas, o terceiro capítulo adentra no estudo empírico do território fluminense, realizado a partir da bibliografia. Tem como finalidade principal fornecer uma visão ampliada sobre elementos específicos da trajetória do Estado do Rio de Janeiro e, desse modo, auxiliar na análise contextualizada dos dados quantitativos. Assim, essa etapa do estudo foi dividida em três momentos, o primeiro se inicia no ciclo do ouro até a constituição do Estado da Guanabara; o segundo, se estende até o início dos anos 2000; e, o terceiro, contempla um percurso temporal que vai até as eleições de 2018. Essa estruturação temporal, alicerçada em momentos chave da história fluminense, foi organizada em semelhança a um funil. Ou seja, a cada estágio, o lapso de tempo analisado, bem como os detalhes de cada etapa, foram aglutinados para compreender momentos cada vez mais curtos, ao mesmo tempo em que manteve o nível de análise restrito a dinâmica institucional.

O quarto capítulo volta-se para uma análise mais próxima das abordagens jurídicas tradicionais – ainda que não deslocada de seu contexto político-institucional – sobre as estruturas do licenciamento ambiental. Trata-se de fornecer os elementos básicos necessários para compreender a dinâmica operacional da política pública, bem como das especificidades do modelo estadual. Para tanto, começa tratando do sistema federal que, em regra, serve de modelo para os demais entes federativos – note que o estudo optou por centrar-se em etapas-chave do procedimento, as quais entendeu relevante para o estudo da política pública. Em seguida, desloca sua atenção para o Estado do Rio de Janeiro e suas sucessivas reestruturações

institucionais, em especial, relativas aos órgãos executores da política ambiental. Por último, trata especificamente do modelo estadual, destacando suas particularidades em relação ao federal, que se acentuam, em particular, após a reforma ocorrida em 2009, responsável pela extinção de FEEMA, SERLA e IEF e criação do INEA.

Finalmente, a conclusão final do trabalho apresenta um balanço da pesquisa, sintetizando elementos gerais de cada um dos capítulos de forma integrada. E, desse modo, explicitar a viabilidade da proposta de observar o licenciamento ambiental estadual como uma política pública a partir de uma abordagem neo-institucional. Adicionalmente, são introduzidos comentários críticos sobre o estudo em questão, apresentando não só seus resultados e limitações, mas também novas questões e problemas de pesquisa envolvendo o Estado do Rio de Janeiro, a ferramenta de licenciamento e a questão ambiental em âmbito nacional.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS POR UM VIÉS MULTIDISCIPLINAR

Este capítulo tem por finalidade apresentar a primeira opção conceitual adotada como pressuposto para condução da análise pretendida, qual seja, abordar o licenciamento ambiental não apenas como uma norma técnico-jurídica, mas como política pública. Há com essa opção um evidente distanciamento em relação aos estudos jurídicos tradicionais, calcados sob uma perspectiva doutrinária, e uma aproximação em relação às contemporâneas pesquisas empíricas do Direito. Esse movimento é acompanhado pela busca de ferramentas metodológicas auxiliares em outros campos de saber, notadamente, nas ciências sociais.

Para realizar essa tarefa, inicia-se o texto trabalhando a política pública a partir de uma abordagem teórico-conceitual, tendo por base os estudos desenvolvidos por Souza (2003a, 2003b, 2007) a respeito do tema. É esboçada uma trajetória do conceito, incluindo observações sobre a multiplicidade de definições, tipologias e categorizações. Por último, confere-se ênfase à distinção dos diversos modelos de análise de políticas públicas trabalhados por Souza (2006). A ideia fundamental desenvolvida neste ponto é a de que o estudo sobre política pública envolve compreender tanto o governo em movimento, como os rumos tomados por essas ações. No bojo dessa proposta a ideia de governo limita-se ao espaço em que as políticas públicas são disputadas entre os diversos atores, colocando o Estado sob uma condição de autonomia relativa, em que a atuação desses agentes aumenta a complexidade da dinâmica, mas não as determina de antemão.

Em seguida, são destacadas as limitações das abordagens jurídicas, explicitando sua precariedade metodológica, bem como a necessidade de integrar à referida forma de análise outros conjuntos de ferramentas. Essa questão fica ainda mais evidente no campo das políticas públicas, pois, apesar da proximidade, há uma tendência que o estudo conduzido pelo jurista evite a dimensão política do debate, muitas vezes percebendo o Direito deslocado das peculiaridades e contextos locais. Por outro lado, são identificados alguns exemplos importantes de trabalhos tensionando os limites das tradicionais formas de pesquisa jurídica e, mais do que isso, incentivando a condução de estudos que compartilhem do ferramental metodológico de outras disciplinas, ainda que resguardadas a necessidade de eventuais adaptações.

Por fim, o estudo em políticas públicas é brevemente apresentado a partir de outros saberes – i.e., Ciência Política, Sociologia e Administração Pública – que pudessem contribuir para que a análise pretendida não seja limitada ao ferramental metodológico oferecido pelo Direito. Essas disciplinas, segundo a própria literatura, teriam sido aquelas que mais desenvolveram mecanismos, alternativas analíticas e estudos no campo das políticas públicas, justificando sua seleção. Uma vez avaliadas as áreas do conhecimento anteriormente apresentadas, identifica-se a abordagem neo-institucionalista como ponto de convergência, ou seja, tal alternativa seria a opção mais adequada para conduzir análises em políticas públicas.

1.1 As políticas públicas a partir de uma perspectiva conceitual

A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica emerge nos Estados Unidos em dissociação à tradição europeia, isto é, mais voltada para produção de análises sobre o Estado e suas instituições, do que sobre a produção dos governos. Uma das consequências desse caminho trilhado pela disciplina no território norte-americano é que seus estudos sobre políticas públicas passariam direto para a ação e não necessariamente estariam conectados às discussões sobre o papel do Estado (Souza, 2007).

Souza (2007, p. 68) sustenta que a área de políticas públicas teria contado com quatro 'fundadores': Laswell (1936) que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) durante a década de 1930. A referida expressão teria sido elaborada e empregada como uma tentativa de conciliar o conhecimento científico com a empiria observada nas práticas governamentais. Simon (1957) trouxe para o campo o conceito de racionalidade limitada dos tomadores de decisão, sustentando que sua condição pode ser minorada a partir de um conhecimento racional. Nesse sentido, a racionalidade dos *policy makers* (tomadores de decisão) pode ser limitada por questões de inúmeras ordens, como, por exemplo, o tempo, a disponibilidade de informações, seus próprios interesses etc. Entretanto, o conhecimento racional pode produzir estruturas que limitem o agir do tomador de decisão de modo que seu rol de escolhas possíveis caminhe sempre na direção desejável. Essa crença e ênfase no comportamento racional é então combatida pelo terceiro autor, Lindblom (1959, 1979), que propôs a introdução no processo analítico

de outras variáveis, como, as relações de poder e a integração das diversas etapas do processo decisório. Por último, inclui-se Easton (1965) que concebeu a política pública como sendo um sistema que recebe informações de diversos atores produz formulações e resultados, relacionando-se, ainda, com o ambiente em que está inserida.

Dentro desse contexto, faz-se necessário apresentar breves comentários sobre o conceito de política pública adotado neste trabalho. Ao longo da produção acadêmica, diversos autores desenvolveram suas formulações, como, por exemplo, Mead (1995), que define o termo como sendo um campo no interior do estudo da política que estuda o governo tendo em vista as grandes questões de ordem pública; Lynn (1980), que percebe as políticas como um conjunto de ações orientadas para a produção de efeitos específicos; para Peters (1986), trata-se da soma dos múltiplos agires governamentais e que influenciam a vida dos cidadãos, tendo em vista que tais manifestações podem se dar diretamente ou por meio de delegação; Dye (1984), por sua vez, entende como o resultado da escolha governamental, que pode significar tanto um agir como um não agir, ou uma omissão deliberada; Lowi (1972) conclui que as políticas públicas são programas ou planos de ação que fazem a gestão das ferramentas disponíveis tanto ao Estado como à iniciativa privada para realizar objetivos determinados por uma ideologia de um determinado governo.

No âmbito da vasta produção científica nacional é possível destacar alguns conceitos também, como, o posicionamento de Abreu (1993) que entende o termo como o resultado de mediações político-institucionais observadas nas relações entre os diversos atores percebidos no processo histórico-social, considerando, ainda, as múltiplas dimensões envolvidas (econômica, política, cultural etc.), implementadas por meio de instituições públicas; já Arretche (2003 p. 8) entende que a área de políticas públicas tem como objeto de estudo *os programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica*. Por fim, o conceito que mais se coaduna com a proposta ora trabalhada, desenvolvido por Souza (2003), concebe a política pública como

> o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e/ou entender por que e como as ações tomaram certo rumo

> em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Sobre o referido conceito, Lima (2006) aponta que Souza remete à importância do governo como objeto analítico, isto é, o foco está em observar suas ações e sua característica imperativa, mais do que a amplitude social associada a respectiva política. Em adição, observamos que esse tipo de análise pode possuir um caráter propositivo, ainda que, em última instância, este não seja um elemento indispensável.

Ainda que seja possível listar uma multiplicidade de conceitos acerca do que vem a compor o conteúdo da ideia de política pública, estes vários posicionamentos encontram convergências, por exemplo, ao sustentar que são resultados oriundos de decisões governamentais. Sintetizando essa diversidade conceitual, Muller & Surel (2002) apontam para existência de três elementos básicos que permitem especificar a noção de política pública: o conceito constitui um quadro normativo de ação, ou seja, o conjunto de medidas concretas que constituem o substrato visível da política; trata-se de uma expressão do poder público, isto é, as especificidades que caracterizam e fundamentam a ação do Estado – combinando elementos de força pública e de expertise; e, por último, tende a constituir uma ordem local, nesse sentido, os autores reafirmam que a política pública não pode ser considerada apenas como um conjunto de decisões, mas sim a partir da perspectiva de que esta assume a *forma de um espaço de relações interorganizacionais que ultrapassa a visão estritamente jurídica* (Muller & Surel, 2002, p. 19).

A partir das discussões anteriormente apresentadas, é possível sustentar que é o governo o espaço onde as políticas públicas são debatidas e produzidas em meio as múltiplas disputas entre os atores envolvidos. Afirmar que, para além das instituições, os agentes desempenham importante influência nesse processo não significa minorar o protagonismo do Estado. Dessa forma, cabe debater qual é o espaço que cabe aos governos na definição e implementação das políticas públicas. Como aponta Souza (2003), não se trata de defender que o Estado (entendido em um sentido amplo) reflete apenas as pressões dos grupos de interesse, em consonância com versões simplificadas do pluralismo. Muito menos, que o Estado sempre optaria por adotar políticas convergentes aos interesses daqueles que

ocupam posições privilegiadas no interior de suas estruturas, como sugeriria o elitismo, ou, ainda, que tais ações seriam adotadas visando atender os interesses de determinadas classes sociais, em sintonia com concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado.

Nesse contexto, a autora defende que no interior do processo de concepção e implementação das políticas públicas, tanto Estado como sociedade são percebidos de forma mais complexa. Assim, sustenta que a perspectiva teórica que mais se aproximaria dessa forma de compreender ambos atores seria a que percebe a existência de uma autonomia relativa do Estado. Ou seja, é possível identificar espaços determinados em que se observa o agir governamental, mas este também é caracterizado por ser permeável a influências externas e internas (sobre esse ponto ver Evans, Rueschmeyer & Skocpol, 1985).

Como aponta Souza (2003a), essa autonomia relativa relaciona-se à geração de capacidades específicas que estão associadas à criação das condições necessárias para a realização dos objetivos propostos. Tanto essa autonomia quanto o desenvolvimento das capacidades dependem de inúmeras variáveis, por exemplo, históricas, culturais, econômicas etc. Como sustenta a autora, não há comprovação empírica acerca da diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar, a despeito do reconhecimento de que outros atores sociais se envolvem nesses processos – ainda que por meio de diferentes estratégias, medidas, coalizões e capacidades de interferência etc. A participação desses diversos atores tornaria o processo envolvendo as políticas públicas mais complexo, mas não necessariamente representaria uma diminuição do protagonismo do Estado.

Com o objetivo de mapear os modelos explicativos desenvolvidos para melhor entender como e por que o governo age ou deixa de agir, Souza (2006) apresenta de forma sistemática as principais formulações, introduzidas neste trabalho.

Para Lowi (1972), a política pública pode ser observada a partir de quatro tipologias, tendo em consideração a máxima desenvolvida pelo autor de que a política pública faz a política. A partir dessa perspectiva, cada tipo está relacionado a diferentes formas de apoio e rejeição, bem como as disputas no entorno dos processos associados (elaboração, implementação revisão) serão observadas em

arenas distintas. As categorias então seriam assim definidas: distributivas, que seriam caracterizadas pelas decisões tomadas pelo governo que desconsideram a existência de recursos limitados e, desse modo, privilegiariam grupos específicos em detrimento do todo; regulatórias, que envolveriam a burocracia, políticos e grupos de interesse; redistributivas, ao contrário das distributivas, essas políticas visam alcançar o maior número de pessoas, impondo perdas a grupos específicos no curto prazo e potenciais ganhos futuros para outros; por último, constitutivas que estão conectadas ao desenvolvimento de procedimentos.

A concepção da política pública como um processo incremental foi desenvolvida por Lindblom (1979)[9] a partir de pesquisas empíricas. Sustenta essa formulação que as ações e recursos direcionados a um determinado programa não são empregados a partir do zero, pelo contrário, estes decorrem de decisões marginais que limitam – ou sequer consideram – a possibilidade de transformações significativas no agir governamental. Considerando essa perspectiva, as decisões do governo possuiriam muito mais uma natureza incremental do que substantiva, considerando sua capacidade modificativa das condições então existentes. Souza (2006) lembra que é a partir do incrementalismo que se origina a percepção de que as ações adotadas no passado pelos governos constrangem e limitam a capacidade transformativa do agir do Estado, no que se refere à adoção de novas políticas ou até mesmo na reversão dos caminhos até então empregados.

A terceira tipologia destacada por Souza (2006) compreende a política pública como um ciclo deliberativo, composto por vários estágios e observado a partir de um processo dinâmico que inclui um aprendizado sobre ele próprio. Esse ciclo seria constituído pelos seguintes momentos: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Segundo a autora, essa abordagem acaba por concentrar sua atenção no primeiro estágio, ou seja, tem como foco indagar por que determinadas questões compõem a agenda política e outras não. Tais análises podem tanto conferir mais atenção aos atores envolvidos, como, por outro lado, observar majoritariamente o processo de formulação. Assim, à resposta para o problema da definição da agenda poderia se incluir análises a partir de três perspectivas, isto é, focalizando os problemas (que serão objeto das políticas), na construção da consciência coletiva sobre a

[9] Ver também Caiden & Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992).

necessidade de enfrentar um determinado problema, ou centrando as atenções nos participantes, que podem ser percebidos como visíveis (políticos, mídia etc.), definidores da agenda, e invisíveis (burocracia, academia etc.) que propõem alternativas no interior da agenda previamente concebida.

Outro modelo abordado é o da lata de lixo, desenvolvido por Cohen, March & Olsen (1972). Os autores argumentam que as escolhas públicas são tomadas como as alternativas possíveis contidas no interior de uma lata de lixo. A alegoria empregada tem por objetivo ilustrar que o conjunto de ações possíveis pelo governo seria composto majoritariamente por problemas e poucas soluções. Assim, o agir governamental estaria atrelado ao rol de soluções disponíveis em um dado momento, afastando a ideia de que o processo de tomada de decisão envolveria uma análise detida do universo de soluções aplicáveis aquele determinado contexto. A partir desse modelo, a compreensão do problema seria significativamente limitada, e as organizações públicas atuariam a partir de mecanismos de tentativa e erro.

Em oposição às duas últimas abordagens apresentadas, a coalizão de defesa, desenvolvida por Sabatier & Jenkins-Smith (1993), sustenta que os referidos modelos possuem uma baixa capacidade explicativa no que se refere especificamente às mudanças que ocorrem nas políticas públicas. A partir dessa perspectiva, as políticas seriam compostas por subsistemas que interagem com fatores externos. Esses elementos exógenos forneceriam os parâmetros para as eventuais transformações observadas. Assim, crenças, valores e ideias – não considerados pelos modelos anteriores, segundo os autores –, incorporados na dinâmica de disputa das políticas públicas por meio de coalizões, comporiam elementos importantes nesse processo.

O sexto tipo descrito por Souza (2006) e empregado empiricamente por Marques (2000), em pesquisa sobre a política de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, observa o fenômeno a partir das arenas sociais. A política pública emergiria via atuação de empreendedores políticos que promoveriam a necessidade de se solucionar determinados problemas. Esses mecanismos de promoção, ou seja, a divulgação de indicadores, eventos continuados ou específicos (e.g., desastres), informações sobre falhas ou resultados insatisfatórios da política atual, poderiam ser combinados a partir da atuação desses promotores que, por sua

vez, podem ser constituídos de redes sociais (i.e., contatos, vínculos, conexões que relacionam os agentes, não se reduzem às percepções individualizadas destes).

Já o modelo do equilíbrio interrompido, elaborado por Baumgartner & Jones (1993) tem por base combinações de noções da biologia e da computação. Com relação ao primeiro saber, os autores se apropriam da ideia de que longos períodos de estabilidade são interrompidos por instabilidades que geram mudanças nas políticas implementadas. Sobre a computação, recupera-se a noção de que os seres humanos dispõem de limitada capacidade de processar informação, nesse sentido, ocorre análise paralela e não serial, isto é, uma por vez. Assim, os subsistemas de uma política pública processariam as informações de modo paralelo, resultando em alterações marginais – mantendo a estabilidade – que, por sua vez, encontraria espaço para modificações substantivas apenas em períodos de instabilidade, situação na qual haveria um processamento sequencial, serial, dos acontecimentos.

Por último, Souza (2007) observa em conjunto os modelos influenciados pelo gerencialismo público (*public management*) e pelas políticas de ajustes fiscais. Nesses modelos, a eficiência passa a ser percebida como o principal objetivo a ser atingido no âmbito da elaboração e execução das políticas públicas, haja vista a percepção acerca do iminente esgotamento dos modelos distributivo/redistributivo – tendo em vista as crises fiscais e ideológicas experimentadas no interior do Estado. Essa abordagem é trabalhada em consonância com uma ideia de credibilidade, isto é, a premissa de que instituições externas – independentes do governo – estariam melhor posicionadas e capacitadas para desenhar o agir governamental.

Apresentados os modelos, Souza (2007) sintetiza os principais elementos das políticas públicas: (i) permitem distinguir entre as pretensões e ações governamentais; (ii) envolvem diversos atores e níveis de decisão, o que inclui não apenas participantes formais, mas também informais; (iii) são abrangentes e não estão limitadas a leis e regras; (iv) caracterizam-se por serem ações intencionais, endereçadas a objetivos específicos; (v) ainda que impliquem em desdobramentos de curto prazo, tratam-se de políticas de longo prazo; e (vi) envolvem diversos processos para além da sua formulação e decisão de adoção – e.g., implementação, execução e avaliação.

Para além da produção observada no interior do arcabouço teórico específico das políticas públicas, outros campos também influenciam o debate. Nesse sentido, é possível perceber que esse tema pode ser estudado a partir de abordagens analíticas multidisciplinares, ampliando a complexidade, mas, por outro lado, conferindo maior capacidade explicativa aos fenômenos. A seguir apresentamos o debate acerca da análise das políticas públicas a partir de uma abordagem jurídica e as limitações associadas ao ferramental metodológico disponível. Em seguida, olhamos para o processo no interior das ciências sociais e buscamos nos apropriar do conhecimento produzido pela vasta gama de pesquisas a fim de desenvolver um fundamento teórico, bem como uma estratégia de implementação para a pesquisa proposta.

1.2 O campo jurídico e suas limitações analíticas

A ascensão da realização de pesquisas empíricas no campo jurídico nos últimos anos – materializada, por exemplo, com a criação da Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED) –, apesar de trazer novos e mais complexos elementos analíticos, faz emergir também a precariedade metodológica observada nos estudos elaborados. Não raro se identifica a necessidade de que técnicas de pesquisa empregadas nas ciências sociais sejam revisitadas (Siqueira, 2016) a fim de alertar e guiar a pesquisa jurídica para que esta não passe pelos similares árduos caminhos já experimentados pelos cientistas sociais no desenvolvimento das múltiplas ferramentas de pesquisa.

No que diz respeito às análises jurídicas no entorno das políticas públicas, Coutinho (2013) sustenta que os juristas brasileiros conduzem seus estudos se valendo de recursos metodológicos escassos e frágeis. Como bem observa o autor, apesar de sua intensa proximidade na condição de gestores, administradores, operadores do direito etc., os juristas, sob a perspectiva de um cientista social, se mantêm isolados das políticas públicas. Ressalte-se que não se está defendendo a afirmação de que as políticas públicas não são estudadas pelos juristas, mas que os cursos de Direito não se propõem, especificamente, a formar profissionais preparados para pensar essa dimensão da política tendo em vista a sua futura condição de agente estruturador, operador e aprimorador da ação governamental.

Ou seja, a crítica do referido autor parte da premissa de que os cursos de Direito, inclusive os programas de pós-graduação, seguem presos a referenciais e abordagens de ensino formalistas, estanques, fundamentalmente limitadas a textos doutrinários. Assim, as abordagens de pesquisa empírica e interdisciplinares permanecem escassas no campo do Direito que, sob uma perspectiva autocentrada, busca desenvolver-se no entorno de suas próprias e cada vez mais específicas disciplinas.

Ainda que Coutinho (2013) cite Daintith (1988) para ilustrar a condição do jurista como protagonista potencial na concepção, gestão ou na pesquisa em políticas públicas, o referido estudo pode servir para explicitar – a partir do âmbito analítico das ciências sociais – exatamente as falhas e limitações das abordagens metodológicas empregadas no campo jurídico. Nesse sentido, trata-se de uma análise sobre o papel da lei na implementação de políticas públicas econômicas, mas que carece de uma abordagem interdisciplinar. Mais do que isso, como aponta Wilke (2008), a pesquisa jurídica costuma produzir resultados que não são inovadores do ponto de vista da sociologia e da ciência política, reforçando ainda mais a necessidade de diálogo entre a pesquisa jurídica e outros saberes, em especial, nas ciências sociais.

Enquanto a pesquisa no Direito remanesce sendo majoritariamente conduzida a partir de ferramentas desenvolvidas no interior do próprio campo, em especial no que se refere aos estudos sobre políticas públicas, estes tenderão a continuar possuindo natureza formal ou procedimental. Ou seja, tratando de controvérsias e disputa sobre regras de competência, autonomia, legalidade, revisão de decisões dos administradores públicos por parte do Poder Judiciários etc. (Coutinho, 2013). Assim, reflexões acerca do emprego das ferramentas jurídicas para delinear os atores responsáveis pela execução de determinadas tarefas, os limites dessas ações, bem como suas potenciais interações acaba emergindo de forma marginal nas análises jurídicas, que tendem a limitar sua capacidade de interação com outras disciplinas.

Nesse cenário, é possível citar – como exemplo de percepção do direito como ferramenta indutora para elaboração de políticas públicas – o trabalho conduzido por Luft (2011) ao analisar especificamente questões associadas ao direito à cidade, em especial, no que se refere às políticas municipais de desenvolvimento urbano. Outro

exemplo, seguindo o caminho inverso, ou seja, aproximando a economia política do campo jurídico pode ser identificado na linha de pesquisa desenvolvida por Santos (2003, 2006, 2008) ao longo dos últimos anos. Por último, é possível citar também a recente pesquisa coordenada por Fernandes (2015)[10], e conduzida pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC), vinculado ao programa de Pós-Graduação em Direito da Cidade da UERJ, que envolveu a coleta e análise de elementos empíricos para reavaliação da política de regularização fundiária a nível federal[11]. A partir desses exemplos, portanto, não se trata de afirmar que inexiste permeabilidade jurídica, mas que esta continua operando de forma predominante (Coutinho, 2013) nos cursos jurídicos. Pelo contrário, evidencia-se recentemente um esforço na direção de ampliar os diálogos interdisciplinares, ainda que, em alguma medida, possa se imaginar a necessidade de alterações mais basilares no próprio ensino jurídico como alternativa viável para formação de operadores do Direito que se distanciem de um aprendizado majoritariamente aos simplificados manuais.

Em especial no que se refere ao Direito Administrativo, que fundamenta em diversos aspectos as áreas de Direito da Cidade, Urbanístico e Ambiental, a professora Bucci (1997, 2008) vem conduzindo pesquisas e análises sobre o estudo das políticas públicas no campo jurídico. Cumpre ressaltar que o destaque conferido às pesquisas sobre políticas públicas no Direito Administrativo se dá não em virtude de um posicionamento a respeito da prevalência desse ramo do Direito (sobre as demais áreas citadas), mas apenas em função do nível de aprofundamento reflexivo existente no que concerne a relação entre direito e políticas públicas.

Sustenta Bucci (2002) que o Direito Administrativo segue marcado por um viés liberal, orientado por uma natureza negativa. Isto é, voltada à limitação da discricionariedade do administrador público mais do que como ferramenta de coordenação do agir governamental. Sobre essa perspectiva, as políticas públicas

[10] Interessante notar que esse tipo de iniciativa partiu do próprio Ministério da Justiça, por meio do programa de fomento à pesquisa "Pensando o Direito" que, ao menos em suas últimas edições, vem tentando conectar as pesquisas doutrinárias à condução de pesquisas empíricas, buscando – em alguma medida – induzir o pesquisador do campo do Direito a empregar um ferramental teórico-metodológico distinto do estudo estritamente dogmático.

[11] Nesse contexto vale a pena destacar, ainda, outros esforços conduzidos, por exemplo, pela REED e pelo Núcleo de Pesquisas sobre Práticas e Instituições Jurídicas, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD-UFF) e ao Instituto de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT/InEAC-UFF).

seriam percebidas como uma sucessão de atos administrativos, e não como uma rede interconectada, dinâmica e articulada, estruturada tendo em vista a produção de determinados fins a partir do emprego de meios específicos. Essa compreensão da política pública a partir de uma figura jurídica fragmentada pode produzir como resultado análises incompletas, incapazes de incluir em seu escopo as múltiplas e pertinentes variáveis associadas não apenas no que se refere a um olhar holístico sobre o processo, mas internamente a respeito das dinâmicas observadas na execução e nos interregnos referentes a cada etapa, que inclui desde o momento de sua concepção, aplicação e eventual revisão da política pública em questão.

Em consonância com a compreensão de Bucci (2002), que sustenta que a escolha das prioridades para um governo se faz tanto em termos de objetivos como de procedimentos, Coutinho (2013) propõe imaginar o Direito Administrativo como uma tecnologia de implementação de políticas públicas. Ou seja, transcendendo a perspectiva estrita da política pública atrelada aos instrumentos normativos do planejamento, o autor enxerga o Direito como um mecanismo limitador e ao mesmo tempo indutor do comportamento do administrador público. A ferramenta jurídica o direcionaria – a partir de procedimentos pré-determinados – por meio de caminhos específicos que fundamentariam suas escolhas no âmbito da elaboração, implementação e revisão do agir governamental. Apesar da provocação incitada pelo autor que, por sua vez, apresenta uma série de dimensões analíticas para se observar as políticas públicas a partir do prisma jurídico, suas colocações acabam se restringindo a proposição de problemas os quais a pesquisa jurídica poderia desenvolver. No que tange à dimensão metodológica remanescem as lacunas anteriormente levantadas e, portanto, a necessidade de dialogar com outras disciplinas com o objetivo de trazer para o campo jurídico – consideradas as eventuais adaptações – ferramentas para a execução das pesquisas.

Por fim, sintetizando a discussão brevemente conduzida neste subitem, tem-se como proposta neste trabalho produzir análises sobre a política ambiental no Estado do Rio de Janeiro tendo em vista não apenas aspectos jurídicos, mas promovendo um diálogo interdisciplinar com a economia e as ciências sociais. A partir dessa perspectiva, a fim de buscar evitar reproduzir equívocos e enfrentar barreiras similares já confrontadas pelos referidos campos do saber, empregaremos não apenas uma fundamentação teórica advinda do campo do Direito, mas também

estratégias de implementação pouco usuais no meio jurídico. Não se trata de conduzir observações negando a disciplina jurídica, mas, em sintonia com as provocações de Bucci (1997, 2002, 2008) e Coutinho (2013), buscar observar a interação do Direito fora do tradicional paradigma analítico, lastreado em fundamentações doutrinárias.

1.3 Outras aproximações disciplinares possíveis

A partir da afirmação de Souza (2003, 2006, 2007), que se apropria dos modelos analíticos descritos como estando inseridos no campo teórico das políticas públicas, reacendendo inclusive discussões acerca das fronteiras que delimitam o campo nas ciências sociais – percebidas como tênues e arbitrariamente fixadas (Faria, 2013) –, se observa o elevado grau possível – e até mesmo desejável – de diálogo entre as diversas disciplinas. Por exemplo, ao descrever as potenciais análises de políticas públicas no âmbito da Ciência Política, Marques (2013) aponta para a mesma bibliografia apresentada por Souza (2003, 2006, 2007), em especial no que se refere aos autores que seriam os fundadores das análises em políticas públicas. A despeito de a categorização dos modelos analíticos encontrar diferenças (behaviorista, incrementalista, como ciclo deliberativo e institucionalista), na sua essência os pontos abordados no interior dos referidos tópicos tratam de conteúdo similar, reforçando a afirmação anterior acerca das tênues fronteiras entre os campos.

Entretanto, a respeito do trabalho desenvolvido por Marques (2013), importante destacar algumas de suas contribuições conclusivas a respeito do tema políticas públicas. Para o autor, os momentos históricos apresentados por Souza (2007) podem ser percebidos a partir de uma continuidade. Isto é, se compreendermos a política pública como um processo de tomada de decisão, este foi sendo pensado como cada vez mais político, demandando análises no referido campo para a compreensão do agir governamental. Em outras palavras, passou-se a perceber a necessidade de incorporar atores e contextos envolvidos, bem como as estratégias, conflitos, crenças e relações observadas como elementos analíticos indispensáveis. Como aponta o mencionado autor, ao final desses deslocamentos a

produção das políticas públicas passou a se assemelhar menos com uma atividade de design – cujo cerne seria formulação de uma ideia irretocável – e mais com um artesanato – em que o foco deve ser a adequação das soluções aos problemas.

Sobre as fronteiras da pesquisa no território brasileiro, apesar de não haver sido o foco da análise de Marques (2013) no referido trabalho, este identifica ao menos três agendas desenvolvidas pelas pesquisas até então conduzidas a respeito do tema em questão. A primeira trata da conexão entre a produção de políticas e os estudos sobre processos legislativos, em especial no que tange às relações entre os Poderes Executivo e Legislativo e o funcionamento da democracia brasileira, tendo como pioneiros os trabalhos de Figueiredo & Limongi (1999).

Em segundo, Marques aponta para a emergência de expressivo conjunto de análises voltadas para observar os efeitos dos formatos institucionais sobre as políticas públicas no Brasil. O autor aponta que a literatura nacional teria ultrapassado o debate internacional – em especial no que refere às formulações genéricas e abstratas – ao analisar de forma detida efeitos institucionais específicos por meio de estudos empíricos que, atualmente, permitem melhor compreensão sobre o impacto de determinadas instituições sobre políticas, como, por exemplo, o federalismo (ver Arretche 2000; 2002).

A última fronteira identificada diz respeito ao funcionamento do Estado, inclusive suas burocracias e instituições e à implementação de políticas. Apesar de mais abrangente Marques (2013) conjuga esses diversos estudos em um único conjunto na medida em que compreende que estes convergem na busca de tentar compreender melhor processos e dinâmicas internos do Estado, elemento que considera essencial na superação do caráter ensaístico e genérico que caracterizava a produção nacional a respeito. O autor cita como exemplo nessa fronteira os trabalhos e Costa & Bronzo (2012) e Gontijo (2012).

De forma breve e sucinta, segundo a metodologia de análise proposta por Marques & Faria (2013), passamos a observar a seguir as potenciais contribuições da Sociologia e da Administração Pública na análise sobre políticas públicas, reforçando, mais uma vez, que a adoção de pressupostos teóricos oriundos das abordagens neo-institucionalistas não implica em impermeabilizar a análise proposta e, assim, isolá-la de eventuais contribuições dos diferentes campos, inclusive o

jurídico. Ressalte-se que o referido recorte, no que diz respeito à análise multidisciplinar, foi elaborado tendo em vista não apenas que o mencionado conjunto de disciplinas (em adição à Ciência Política) produziu olhares específicos sobre as políticas públicas, mas também considerando as potenciais convergências analíticas dos campos observados para a condução da presente pesquisa. Não resta dúvida de que outras disciplinas, como, por exemplo, as Relações Internacionais, a Antropologia, a Psicologia Social, a Demografia etc., apesar de contribuírem de forma mais periférica, também oferecem ferramentas analíticas e estratégias de implementação da pesquisa possíveis de serem empregadas em análises de políticas públicas, mas, para o estudo em questão, proporcionariam contribuições menos representativas.

Tomando por base a análise produzida por Cortes (2013), a partir das diversas perspectivas teóricas e epistemológicas encontradas na Sociologia contemporânea, várias seriam as respostas para a indagação que trata das suas possíveis contribuições à análise de políticas públicas. Haja vista a vastíssima complexidade envolvendo os estudos na referida área, as sucintas observações que se seguem buscam apenas pincelar alguns dos potenciais aportes que esse campo das ciências sociais pode oferecer. Em primeiro lugar, a autora destaca que a Sociologia ofereceria à análise de políticas públicas recursos teóricos para o estudo das relações entre Estado e sociedade, em especial no que se refere aos seus processos, atores e organizações. Em seguida, aponta para a possibilidade de que as diversas abordagens sociológicas ofereçam modelos teóricos alternativos para analisar ou predizer os comportamentos dos atores sociais e do Estado.

Buscando explorar as bases sociais dos processos políticos e das relações envolvendo Estado e sociedade, Cortes (2013) sustenta que a contribuição teórica da Sociologia seria relevante para observações que tenham como foco as interações entre estrutura social e instituições políticas, os grupos sociais, e as normas sociais. Sobre os estudos voltados para as estruturas sociais, estes encontram-se presentes desde os clássicos da sociologia em Durkheim, Marx e Weber. A sociologia contemporânea, por exemplo, com Bourdieu (1989), Giddens (1989) e Luhmann (1991) também produzem análises sobre esse tema, mas a partir de lentes teóricas diversas, relevando a complexidade e diversidade analítica disponível e possível de apropriação no campo das políticas públicas.

No que se refere aos grupos sociais, segundo a autora, estes podem ser percebidos a partir de duas vertentes analíticas. A primeira, de caráter identitário, volta-se para os estudos que observam a constituição de grupos que podem ser objeto ou demandarem a criação, reformulação ou extinção de determinadas políticas públicas (e.g., construção de identidades a partir do reconhecimento; vide, por exemplo, Honneth, 2003; Fraser, 2001). A segunda, centrada nos atores sociais, fragmenta-se em duas outras perspectivas, atores estatais e societais. Aqueles ligados ao estado compreenderiam tanto os indivíduos que ocupam cargos em quaisquer dos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) como também aqueles vinculados a outras organizações governamentais, a categoria seguinte englobaria tanto os atores sociais como os de mercado.

Por último, sobre as normas sociais, Cortes trabalha o conceito primeiramente a partir da possibilidade de relacioná-lo com a ideia de redes, uma vez que ambos se formam mutuamente. Afirma a autora que *enquanto normas sociais dão forma às estruturas e condicionam comportamentos individuais e grupais, redes geram hierarquias que colaboram na definição de regras e para a sua eficácia* (Cortes, 2013. p. 52). As ‘normas sociais’ também se tratam de tema clássico no interior das abordagens sociológicas, centrais no pensamento de Durkheim e de Weber, e possuem diversas definições a depender da abordagem teórico-epistemológica empregada. De todo modo, conforme aponta a autora, são fundamentais para a análise de políticas públicas o papel que as instituições podem desempenhar seja considerando-as como inculcadoras de normas sociais, ou como as próprias normas sociais que são implementadas em situações particulares por agentes específicos.

Após conduzir observações sobre os modelos teóricos possíveis de serem empregados, Cortes (2013) ressalta que as abordagens neo-institucionalistas seriam a referência teórica mais importante para o estudo de políticas públicas. Como veremos mais adiante, esse tipo de análise busca explicar os processos e fenômenos sociais não apenas a partir das preferências dos agentes, mas também leva em consideração as características das instituições amplamente percebidas. Apesar da relevância das diversas vertentes de análise neo-institucional, e das demais tradições sociológicas, não é possível afastar a importância que a sociologia racional/utilitarista assumiu nos últimos anos, seja para orientar as reformas dos Estados de bem-estar social, seja seu emprego em outras vertentes teóricas. Isso

porque, como afirma a autora, há o reconhecimento, inclusive por parte dos neo-institucionalistas, que os agentes realizam escolhas a partir de reflexões (ainda que limitadas por diversos fatores) e, nesse contexto, tanto o senso comum como as próprias instituições, responsáveis por informar a ação, são culturalmente constituídos.

A despeito das discussões sobre a Administração Pública constituírem uma disciplina, um campo multidisciplinar, ou uma ciência interdisciplinar, na qual contribuem diversas disciplinas, como em termos sintéticos indica Farah (2013), cumpre concentrar esforços em observar as contribuições desse conjunto de análises para fins de compreensão das políticas públicas. Partindo dessa premissa, as primeiras escolas de Administração Pública pensadas durante a década de 1950 foram constituídas tendo como premissa a necessidade de contrapor política e administração. Nessa mesma linha foram concebidas as escolas de políticas públicas a partir das décadas de 1960 e 1970, calcadas em abordagens oriundas da Ciência política. Entretanto, em meados dos anos 70 há uma ruptura e a definição de um novo enfoque, voltado para a microeconomia, cuja a ênfase primeira seria a produção de análises de políticas públicas tendo em vista os problemas substantivos e o desenvolvimento de caminhos, instrumentos e estratégias para sua solução. Lembre-se, ainda, que nesse momento, as escolas possuíam como foco a formação de servidores públicos que, a partir dessa reorientação, passariam a voltar seus esforços para prepará-los para analisar problemas, respostas, e contribuir para o desenvolvimento das políticas públicas. Ou seja, a Administração Pública como disciplina passa a incluir a análise de políticas públicas como um de seus componentes centrais.

Como aponta Farah (2013), as análises de políticas passaram conferir um foco específico às questões públicas percebidas como relevantes. Como um dos desdobramentos diretos dessa orientação didático-pedagógica, as pesquisas no campo também passaram a ser conduzidas nessa mesma direção. Isso implica afirmar que o compromisso com a solução de problemas substantivos conferiu impulso para a execução de pesquisas com foco setorial, ou seja, voltadas para o aprofundamento de discussões específicas relativas a cada setor, como, por exemplo, saúde, transporte, educação etc. – inclusive propondo debates de políticas específicas em cada um desses grupos.

Mais recentemente, os objetivos tradicionais da Administração Pública foram colocados em xeque na medida em que o conceito de “público” foi ampliado (Farah, 2013), passando a englobar elementos externos ao que vinha sendo atribuído como Estado. Por exemplo, organizações não governamentais, entidades do setor privado, instituições voltadas para inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas etc. Essas transformações estão diretamente conectadas às mudanças do próprio Estado, que passou a desempenhar papéis distintos dos observados em meados do século XX. Nesse sentido, autores como Ospina Bozzi (1998, p.2) defendem que a disciplina Administração Pública teria desenvolvido a capacidade para tratar dessas novas configurações estatais e sua relação com a sociedade com maior êxito, ao desenvolver teorias capazes de explicar os novos fenômenos, como, por exemplo, a de cooperação, de rede e de governança, assim como o próprio institucionalismo.

Como aponta Farah (2013), críticos das principais abordagens desenvolvidas no interior dessa disciplina indicam que ainda há um anseio positivista de objetividade e racionalidade, que defende a possibilidade de que o fato seja objetivamente apreendido pelo analista e, por meio de procedimentos científicos neutros, o conhecimento produzido auxilie no processo de tomada de decisão e formulação de políticas públicas. No entanto, outras abordagens surgem no campo a partir da adoção de metodologias qualitativas e que buscam levar em conta a subjetividade desses atores, inclusive no que se refere ao rompimento da dicotomia atores envolvidos e analista de políticas públicas.

Apesar das alternativas possíveis para condução de análises em políticas públicas apontarem para a viabilidade de emprego de outras estratégias de implementação da pesquisa, o uso das abordagens institucionalistas para tratar do tema em questão tem sido o caminho comum trilhado por diversos pesquisadores, seja no Brasil, seja no exterior, como aponta, por exemplo, Machado-da-Silva (*et al.*, 2005). Essa opção fica ainda mais evidente na medida em que, a partir das observações anteriores, as disciplinas apresentadas apontam de forma convergente para a teoria institucionalista não apenas como um caminho metodológico viável, mas aquele que melhor seria capaz de conferir os fundamentos teórico-epistemológicos mínimos para a produção de análises explicativas sólidas e coerentes.

Considerando a natureza multidisciplinar do estudo em políticas públicas, remanesce alguma permeabilidade – ainda que dependente da manutenção dos fundamentos ontológicos – para que outras ferramentas analíticas sejam apropriadas e, eventualmente adaptadas, para auxiliar na condução da pesquisa proposta. Essa é exatamente a proposta ao buscar complementar as observações conduzidas a partir da ótica institucionalista mediante o emprego de análises jurídicas. Isto é, buscando trabalhar a norma para além da sua dimensão integrante (ou constitutiva) das instituições formais e, ainda, tendo em vista o impacto de seu uso no campo jurídico e os desdobramentos possíveis sobre as eventuais alterações no espectro de ações acessíveis aos atores sociais. O emprego desse caminho analítico visa, principalmente, auxiliar na compreensão da conexão entre o desenvolvimento de políticas a partir do seu funcionamento pretendido nas instâncias formais e a elaboração de estratégias – nesse caso, jurídicas – com finalidades diversas, dentre elas, para lidar com obstáculos e falhas anteriormente experimentados, desenvolvidas como resultado de um aprendizado institucional e materializadas a partir de modificações marginais em suas estruturas.

1.4 Conclusão

As análises em políticas públicas emergem no contexto norte-americano a partir de tentativas pragmáticas de se aproximar conhecimento científico e práticas governamentais. A partir dessa orientação, uma pluralidade de trabalhos foi desenvolvida para buscar conceituar o escopo analítico e conceitual das assim chamadas *policy analysis*. Dentre os diversos materiais produzidos, optou-se por associar o presente à compreensão de que as políticas públicas compõem um campo de conhecimento que busca colocar o governo em movimento e, simultaneamente, entender as razões e fundamentos sobre o rumo tomado por esses atos. Nesse sentido, as políticas públicas seriam responsáveis por traduzir propósitos em programas e ações. Pensando a construção de um cenário analítico voltado basicamente para pensar o referido conceito, adota-se uma concepção limitada sobre a ideia de governo, ou seja, trata-se de um espaço onde as políticas públicas são debatidas, produzidas e implementadas em meio às disputas entre os diversos atores. Importante ressaltar que, a despeito do elevado protagonismo

conferido aos agentes a partir dessa conceituação, o Estado é percebido por esse enfoque como dotado de uma autonomia relativa. Isto é, ao mesmo tempo em que é capaz de formular as ferramentas necessárias para a materialização do seu agir, está sujeito a interferências internas e externas de atores sociais que aumentam a complexidade da disputa, caracterizando seus efeitos – e não simplesmente determinando-os, como sugerem determinadas abordagens sobre classes sociais ou envolvendo elites.

Desse modo, a despeito das múltiplas tipologias (incremental, ciclo deliberativo, lata de lixo, coalizão de defesa, gerencialismo público etc.), o presente trabalho filia-se a concepção que caracteriza as políticas públicas a partir dos seguintes elementos: (i) permitem distinguir entre as pretensões e ações governamentais; (ii) envolvem diversos atores e níveis de decisão; (iii) são muito mais abrangentes do que apenas leis, normas ou planos; (iv) tratam-se ações intencionais, voltadas para objetivos específicos; (v) podem possuir efeitos de curto prazo, mas, em regra, encontram-se orientadas para o futuro; e (vi) incluem etapas que vão além da sua formulação e decisão de adoção. Esse conjunto explicita um cenário de elevada complexidade que, apesar de relativamente ordenamento, deve contemplar, ainda, as múltiplas influencias e incertezas que caracterizam a formulação das políticas.

Quando esse debate é deslocado para o campo jurídico, evidencia-se a precariedade metodológica tanto empregada como disponibilizada por uma tradição de estudos formalistas, calcados em fundamentos doutrinários. Quando se observa especificamente o estudo das políticas públicas pelo Direito, o cenário não é diferente. Apesar da proximidade dos juristas em relação ao Estado e a gestão da coisa pública, há uma tendência de se esquivar de abordagens políticas sobre o tema, remanescendo em larga medida estudos concentrados no próprio mecanismo jurídico, como se este pudesse ser desconectado do contexto no qual encontra-se inserido. Mas, mesmo nos casos em que são verificados avanços, há uma constante dificuldade de comunicação do Direito com outras metodologias, como aquelas desenvolvidas no âmbito das Ciências Sociais. Um dos resultados comumente verificados é a ocorrência “retrabalhos”, seja na superação de obstáculos já ultrapassados ou no atingimento de supostas conquistas também já percebidas por outras pesquisas realizadas no largo campo social. Entretanto, é preciso reconhecer

uma intensificação dos esforços de ampliação dos horizontes de comunicação do Direito com outros saberes – ainda que, para uma transformação mais profunda, acredita-se ser fundamental repensar todo o ensino jurídico. Note, aliás que essa comunicação não é apenas possível como incentivada pela própria literatura que trabalha nas margens metodológicas do Direito. Tal dimensão – acerca do caráter fundamental do entrelaçamento conceitual e metodológico – é explicitada pela própria trajetória de formulação das políticas públicas. Isto é, que passou da produção de modelos genéricos, formais e universais para soluções artesanais, construídas caso-a-caso, considerando o contexto histórico e peculiaridades das situações respectivas.

Em linhas gerais, pretende-se trabalhar no campo jurídico, sem excluir as eventuais contribuições doutrinárias possíveis, percebendo que essa alternativa é insuficiente para pensar a política pública ambiental, notadamente, a ferramenta de licenciamento, para além de uma ótica formalista. Em complementação ao ferramental analítico oferecido pelo Direito, buscou-se na literatura econômica e das ciências sociais outros instrumentos de caráter interpretativo e metodológico que auxiliassem a produção de observações mais precisas e melhor fundamentadas. Ou seja, que escapassem às limitações da tradicional da pesquisa jurídica. A alternativa identificada que melhor se adequaria à proposta em questão seria a abordagem neo-institucionalista. Escolha essa convergente entre todas as disciplinas analisadas ao longo do capítulo. Ao conjugar a pesquisa no Direito com a opção analítica institucional espera-se trabalhar a norma para além da sua dimensão integrante e constitutiva das instituições formais, enfocando no impacto da forma jurídica sobre o agir dos atores sociais envolvidos. Isto é, explicitar a relação entre produção de políticas públicas e a elaboração de estratégias jurídicas, seja para conformá-las, transformá-las, ou simplesmente como mecanismo de sua operacionalização.

2 A ABORDAGEM NEO-INSTITUCIONAL (EM TEMPOS DE RUPTURA)

Construir um raciocínio analítico a partir de uma abordagem institucional pressupõe não só uma ideia de estabilidade em relação ao passado (ainda que recente), mas, fundamentalmente, que tal orientação siga em direção ao futuro – uma vez que boa parte desse tipo de análise carrega consigo um claro viés propositivo. A instabilidade institucional experimentada nos últimos anos no Brasil colocou em xeque parte dos pressupostos teóricos que lastreavam a mencionada abordagem em território nacional. Em complementação, os recentes avanços eleitorais da extrema-direita, ancorados por considerável apoio popular, parecem confirmar as hipóteses de que tais incertezas viriam acompanhadas de uma ruptura profunda.

Optar por utilizar uma aproximação neo-institucionalista em um período como esse implica, provavelmente, limitar a capacidade propositiva da análise conduzida. Por outro lado, acredita-se que o estudo da trajetória institucional, bem como de suas transformações, também pode desempenhar importante função ao fornecer elementos para auxiliar a compreensão desse movimento de ruptura – indicando fragilidades, caminhos e potenciais resistências. Essa reorientação analítica reforçaria não só a viabilidade, mas também a necessidade dos estudos institucionais. Nesse sentido, ainda que o presente trabalho não se furte de fazer contribuições propositivas ao modelo vigente – tensionado pelo movimento descrito – sua orientação principal é de fornecer fundamentos de análise para auxiliar a compreensão da dinâmica de ruptura e seus potenciais caminhos futuros.

Feitas essas breves considerações, são introduzidos a seguir elementos basilares a respeito da teoria institucional e sua aplicação na análise de políticas públicas. Objetiva-se, portanto, indicar os sustentáculos teóricos que lastrearão as observações desenvolvidas nos capítulos seguintes, indicando, ainda, a preferência pelos elementos reunidos pelo institucionalismo histórico, em especial, à ideia de dependência de trajetória e a possibilidade de explicitar as transformações em períodos de estabilidade. Haja vista os recentes acontecimentos político-eleitorais experimentados, acredita-se que essa amarração histórica será colocada à prova, sendo impossível, neste momento, precisar quais elementos de continuidade resistirão aos referidos tensionamentos e rupturas.

Para concretizar os objetivos deste capítulo, apresenta-se breves comentários sobre a trajetória do neo-institucionalismo, destacando suas principais orientações (econômica, política e sociológica). E, ainda, para fins didático-metodológicos, são distinguidos o velho e o novo institucionalismo tomando por base os principais objetivos perseguidos por cada um.

Entretanto, como é pacífico na literatura especializada, não é possível trabalhar o neo-institucionalismo a partir de uma unidade conceitual. Sendo assim, a partir do trabalho de Hall & Taylor (2003), são diferenciados os diversos novos institucionalismos, observando em detalhe cada um dos três grupos trabalhados pelos autores e, adicionalmente, incluindo duas outras abordagens identificadas também pela literatura.

Por último, aborda-se a importância, os limites e as possibilidades de emprego do neo-institucionalismo como instrumento de análise de política pública, destacando elementos mais gerais, assim como tópicos específicos atinentes à política ambiental, em especial no Brasil. Para este ponto, são levadas em consideração as discussões trabalhadas nos itens anteriores. A partir da bibliografia empregada, a abordagem neo-institucional é posicionada em relação às outras teorias explicativas da sociedade nas ciências sociais, como o marxismo e o pluralismo.

2.1 Comentários introdutórios sobre a Teoria Institucional

A despeito das discussões acerca da origem da teoria institucional, isto é, se esta teria se iniciado no século XIX, tal como sustenta Scott (2001), ou em meados do século XX com as pesquisas e análises de Philip Selznick – cujo primeiro trabalho, intitulado *Leadership in administration*, foi publicado em 1957 –, fato é que que essa abordagem experimentou uma sensível ascensão de popularidade nas ciências sociais nas últimas décadas, como aponta Machado-da-Silva (*et al.*, 2005).

Carvalho (*et al.,* 1999) destaca que Selznick, ao introduzir as bases do modelo institucional, teria interpretado as organizações como uma “expressão estrutural da ação racional” que sofrem pressões de diversas ordens e se transformam em sistemas orgânicos (Selznick, 1957). As concepções racionalistas

tradicionais, responsáveis por orientar boa parte das perspectivas no campo naquele momento, estariam calcadas sobre a afirmação de que a ação estaria subordinada à razão e que, dessa forma, todas as ações são racionais e estão dirigidas a objetivos específicos. Essa forma de observação foi sendo transformada ao longo do tempo e durante a década de 1970, segundo afirma o autor, teria havido um relançamento da teoria institucional, desenvolvida a partir de três orientações distintas, quais sejam, a econômica, a política e a sociológica.

Segundo Carvalho (*et al.,* 1999) o objetivo principal da orientação econômica estaria voltado para promover um destaque das instituições (e.g., empresas, mercados relações contratuais) no âmbito da economia. Continuando seu comentário, o autor aponta que em diversas análises, elementos organizacionais foram relegados ao segundo plano pelos economistas que centravam suas atenções para questões, como, por exemplo, tecnologia, monopólios etc. Essa reorientação marcaria a emergência do que foi comumente denominado de economia institucional ou economia das organizações. Nesse sentido, uma das características fundamentais dessa orientação institucional seria inserir o processo econômico no marco de uma determinada construção social, que é percebida por seus formuladores como um *instrumento de estudo dos processos dinâmicos e da evolução cultural, negando-se a ser uma teoria econômica da eficiência estática e do equilíbrio de mercado* (Carvalho, *et al.*, 1999. p. 3).

Por outro lado, em meados da década de 1970, a emergência do neo-institucionalismo impulsiona uma vez mais o debate e reacende discussões acerca do papel das instituições na teoria econômica. Mas, desta vez, o faz a partir de um outro viés, resgatando o conceito de “custos de transação proposto por Coase (1937). Sob essa perspectiva, Carvalho (*et al.,* 1999) destaca que as transações seriam a principal unidade de análise contemplada por esse novo institucionalismo. Estas seriam responsáveis pela definição dos mercados, hierarquias etc. Tal orientação se colocaria em oposição à visão anterior que buscava observar os costumes e convenções como elementos determinantes para o comportamento econômico, estando a ação individual influenciada pelo contexto e pelas relações institucionais.

A orientação política, inicialmente, manteve próximas relações com o Direito, em especial, o constitucional e a filosofia moral, concentrando suas atenções em

elementos associados a essas perspectivas, como, por exemplo, aspectos legais e ordenação administrativa do governo (Carvalho, *et al.,* 1999). Como observa o autor, durante as décadas de 1940 e 1950 houve um afastamento dessa visão e uma reorientação dos estudos políticos no sentido de focalizar as observações nos comportamentos individuais e sua relação – não com as instituições formais – mas a partir das distribuições informais de poder, as atitudes e o comportamento político visando explicar as políticas e os desdobramentos políticos. Uma das consequências desse movimento foi a perda de importância da perspectiva institucional no período.

A estreita relação originária entre instituições e Direito no período de emergência da orientação política da teoria institucional, segundo Nascimento (2009), acabou por marginalizar a variável institucional no âmbito da ciência política norte-americana no período de ascensão do novo institucionalismo, uma vez que estava associada ao conhecimento jurídico-formal, duramente criticado em virtude de seu caráter descritivo, a-teórico e paroquial. Como será trabalhado no ponto seguinte, essa orientação política do neo-institucionalismo não pode ser percebida em sua unidade, pelo contrário, há uma pluralidade de abordagens no interior da referida teoria que será estudada individualmente.

A orientação sociológica, conforme sustenta Carvalho (*et al.,* 1999), é influenciada pelos trabalhos de Durkheim a partir de uma perspectiva geral, em especial, no que tange às suas contribuições iniciais sobre o caráter variável das bases que lastreiam a ordem social. Para além desse ponto basilar, o autor também desenvolve questões que viriam a ser proposições básicas do institucionalismo, como, por exemplo, o papel desempenhado pelos sistemas simbólicos, de conhecimento etc., identificados como instituições sociais, resultado da interação humana. De todo modo, as principais preocupações dessa orientação estavam voltadas para investigar a natureza e a origem da ordem social, pensando que esta ordenação está fundada sob processos de construção social da realidade. O novo institucionalismo, por sua vez, buscou sublinhar o papel das normas culturais e dos elementos contextuais envolvidos como elementos fundamentais no processo de formação, implementação e revisão das instituições.

Por fim, ainda que remanesçam debates a respeito das diferenciações entre um institucionalismo velho e outro novo, conforme colocado sob discussão por

Fachin & Mendonça (2003) a partir do trabalho desenvolvido por Carvalho (*et al.,* 1999), para fins de compreensão e delimitação da fundamentação teórica empregada pelo presente trabalho, entendemos que essa segmentação encontra solidez – ainda que não provoque um isolamento completo – que é sucintamente explicado a partir das observações de Nascimento (2009). O autor defende que, em termos metodológicos e epistemológicos, o neo-institucionalismo se diferencia de seu antecessor na medida em que seu projeto teórico não está em descrever as instituições e seu funcionamento, mas sim explicar como se dá a produção dos resultados políticos, tendo em mente a possibilidade de produzir generalizações. Nesse sentido, se distingue do institucionalismo tradicional na medida em que não centra suas preocupações em compreender o fundamento das instituições. Esse pretenso objetivo comum de gerar explicações e produzir teorias não encontra a mesma unidade quando se observam as formas possíveis de condução das análises institucionais, gerando uma fragmentação considerável no interior da referida abordagem, como será discutido logo em seguida.

2.2 Os vários neo-institucionalismos na Ciência Política

Apesar de ser possível identificar vários pontos que permitem distinguir o neo-institucionalismo das demais abordagens, este não é constituído por uma corrente de pensamento unificada. Segundo Hall & Taylor (2003), primeiros autores a produzirem esse tipo de reflexão[12], seria possível identificar ao menos três métodos de análise, todos reivindicando o título de neo-institucionalistas, que se desenvolveram em larga medida como reação contra perspectiva behavioristas, influentes durante as décadas de 1960 e 1970. Partindo do pressuposto que todas elas buscam estudar o papel desempenhado pelas instituições na produção de resultados políticos e sociais, os referidos autores fazem essa distinção com um objetivo fundamental, qual seja, de identificar o potencial explicativo dos referidos métodos, em especial, no que se refere à necessidade de as análises institucionais responderem a duas questões tidas como imprescindíveis a qualquer estudo que adote essa abordagem: (i) como são construídas as relações entre instituição e

[12] Ressalte-se que, até então, havia uma preocupação de distinguir as modalidades de institucionalismos empregadas nas diversas disciplinas. Sobre esse ponto ver Powell e DiMaggio (1991).

comportamento; e (ii) como é possível explicar o processo pelo qual as instituições surgem e se modificam (ou se extinguem).

O institucionalismo histórico está essencialmente ligado à necessidade de observar as interações do Estado em uma perspectiva de longo prazo, empregando estratégias de análise comparada e, partir de então, traçar trajetórias particulares. Nesse sentido, o Estado aparece como elemento central de análise (ver Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985). Conforme apontam Hall & Taylor (2003), essa abordagem surge durante as décadas de 1960 e 1970, em resposta ás análises produzidas a partir de grupos e sob a ótica estruturo-funcionalista, que eram significativamente empregadas pela Ciência Política. Seu foco era buscar desenvolver melhores explicações sobre as desiguais distribuições de poder e recursos, mas no âmbito de territórios nacionais. Para tanto, identificaram potencial explicativo para essas questões no modo em que as diferentes formas de organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito e, por conseguinte, como determinados interesses acabam sendo privilegiados em detrimento de outros.

Para conduzir tais análises, ao mesmo tempo que atribuíam importância às instituições oficiais, uma concepção mais ampla acerca do que vinham a ser consideradas instituições era pensado, assim como sua respectiva capacidade e importância de influenciar o funcionamento do sistema. Nesse sentido, apesar de o institucionalismo histórico, tal como os estruturo-funcionalistas, perceber a comunidade política como um sistema composto por diversas partes em interação, esses sustentam que a organização institucional da comunidade (política, econômica) seria a principal variável responsável por estruturar o comportamento coletivo, bem como seus resultados. Como sustenta Hall & Taylor (2003), esse posicionamento iria de encontro ao que diversos estruturo-funcionalistas consideravam, ou seja, que características sociais, psicológicas, culturais dos indivíduos seriam os parâmetros majoritariamente responsáveis por determinar o agir coletivo, no âmbito desse sistema global. Assim, observa-se que suas análises privilegiam o estruturalismo inerente às instituições em detrimento do funcionalismo, que percebia as situações políticas como respostas às exigências de funcionamento do sistema.

Apesar de centrar-se nas instituições, outras variáveis também são consideradas, como, atores, interesses, relações de poder etc. (Thelen & Steinmo, 1992). Para os referidos autores, as instituições desempenham duas principais funções, como agentes e produtos da história, ou seja, apesar de darem forma e delinearem o agir possível dos atores políticos, também são criadas e modificadas por esses mesmos atores, ainda que involuntariamente. O foco das análises, portanto, estaria nas instituições intermediárias, isto é, responsáveis por mediar o comportamento dos atores os efeitos políticos mais amplos, como, por exemplo, no caso dos sistemas partidários, regras federativas, organização dos poderes etc.

Hall & Taylor (2003) apontam quatro elementos que caracterizariam o institucionalismo histórico em relação às demais abordagens. O primeiro, é de que haveria uma tendência de conceituar a relação entre instituições e o agir individual em termos muito gerais. Segundo, as análises estariam centradas nas assimetrias de poder, que decorreriam do funcionamento e desenvolvimento institucional. Terceiro, essas transformações das instituições, por sua vez, estariam associadas a trajetórias (*path dependence*), situações críticas e desdobramentos inesperados. Por último, como dito anteriormente, busca-se combinar a análise institucional com uma avaliação da contribuição de outros fatores (e.g., ideias) para explicar as situações políticas, apresentando uma compreensão de mundo mais complexa do que apenas um universo analítico restrito à preferencias e instituições, conforme usualmente sustentado pelos teóricos da escolha racional.

No que diz respeito especificamente ao conceito de *path dependence*, ou ‘dependência de trajetória’, entende-se que para explicar determinada a causalidade social seria necessário observar sua história. Ou seja, estaria atrelada a trajetória percorrida ao longo do tempo. Nesse sentido, acontecimentos do passado influenciariam e, em alguma medida, delineariam as possíveis decisões políticas no presente. Tem-se, então, que o momento atual significaria um desdobramento de decisões anteriormente adotadas, que deveriam ser somadas às condições contemporâneas. Quando se trata de analisar políticas públicas, essa abordagem sustenta que após a adoção de um determinado caminho, os custos políticos e econômicos associados a tentativas de mudança costumam ser elevados (Pierson, 2004). Assim, no meio da continuidade histórica, esses teóricos tentam identificar momentos específicos, situações críticas, que representariam bifurcações e,

portanto, alterações nos trajetos originais. Entretanto, como apontam Hall & Taylor (2003), um dos principais obstáculos nesse formato consiste em produzir explicações causais para essas situações críticas e, de modo geral, os institucionalistas-históricos tendem a associar os referidos momentos a crises econômicas e conflitos militares.

A segunda abordagem seria o institucionalismo da escolha racional, desenvolvido em paralelo ao histórico, no contexto dos estudos desenvolvidos no entorno do comportamento do Congresso dos Estados Unidos (Hall & Taylor, 2003). Uma vez que os fundamentos tradicionais da teoria da escolha racional se apresentavam como insuficientes para explicar a estabilidade das decisões proferidas pelo Congresso norte-americano, os teóricos passaram a se indagar qual o papel desempenhado pelas instituições nesse processo. De modo geral, é possível sustentar que os defensores dessa abordagem buscam incluir a variável institucional no âmbito da teoria da escolha racional, defendendo que as instituições operam tanto como redutoras de incerteza, como fator determinante de expressão das preferências dos atores sociais (Shepsle, 1989), delineando suas possibilidades de ação. Ou seja, o comportamento dos atores estaria marcado por cálculos estratégicos, responsáveis por deduzir os interesses dos demais, em regra, seriam orientados para a maximização das suas preferências na tomada de decisão. Nesse cenário, as instituições estão ligadas à formação do contexto em que as estratégias são formuladas, bem como operam impondo limites à adoção de comportamentos voltados para a satisfação dos interesses próprios dos respectivos atores sociais.

Sob a perspectiva de Hall & Taylor (2003), às instituições é atribuído um enfoque tido como calculador, isto é, responsável por influenciar a atuação dos atores ao reduzirem incertezas no que diz respeito aos comportamentos possíveis dos demais atores. Os referidos autores sustentam que em meio às variantes identificadas nas diversas análises desenvolvidas a partir da abordagem da escolha racional seria possível observar ao menos quatro características comuns.

Primeiramente, são empregados alguns pressupostos comportamentais característicos, como, por exemplo, de que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências, que se comportam de modo utilitário – visando maximizar a satisfação de suas preferências – etc. Em segundo lugar, a vida política seria percebida como imersa em dilemas de ação coletiva, isto é,

caracterizados por situações em que os indivíduos agem de modo a maximizar suas preferências correndo o risco de produzirem resultados sub-ótimos para a coletividade. Estes dilemas estariam atrelados ao fato de que a ausência de instituições impediria os atores de tomar decisões preferíveis para o plano coletivo (e.g., dilema do prisioneiro, tragédia dos comuns etc.). O terceiro elemento característico seria a ênfase nas interações estratégicas no âmbito das disputas políticas. Partindo da premissa de que o comportamento dos atores é determinado por cálculos estratégicos e, tendo em vista que essas avaliações são influenciadas pelas expectativas do ator em relação as ações possíveis dos demais, as instituições possuiriam papel central nesse processo ao estruturarem essa interação, dentre outros, oferecendo alternativas de ação, informações, ganhos de troca (induzindo determinados comportamentos) etc. Por último, sobre a origem das instituições, essa abordagem tende a compreender esse processo como a partir de um acordo voluntário entre os atores envolvidos. Desse modo, sua sobrevivência – caso esteja submetida a um processo competitivo – estaria atrelada ao fato de que a respectiva instituição ofereceria mais benefícios (em relação às suas concorrentes) aos atores interessados.

A essas características, Muller & Surel (2002, p. 43) *adicionam a necessidade de apreender as interações estratégicas dos atores assim como a convicção de que as instituições nascem através do valor que lhes dão os atores*. Por essa perspectiva, a permanência das instituições estaria fundada a partir da afeição conferida a estas pelos atores, em especial, eis que desempenham o papel de reduzir incertezas, conferir respostas duráveis, e são sensivelmente estáveis diante de potenciais ataques concorrenciais no campo em que estão inseridas.

Apesar de essa abordagem buscar explicações sobre a origem das instituições, Hall & Taylor (2003) percebem que estas são insuficientes. Isso porque, seus argumentos deixam de levar em consideração eventuais efeitos não intencionais e a potencial ineficiência de algumas instituições, bem como atribuem uma capacidade de controle muito significativa aos atores políticos no processo, limitando a capacidade explicativa a apenas alguns cenários específicos.

Concomitantemente às duas outras abordagens, a terceira é comumente nomeada de institucionalismo sociológico. Surgido no final da década de 1970, âmbito da teoria das organizações, trata-se, de um movimento de contestação da

distinção tradicional entre a esfera do mundo social (i.e., calcado em uma racionalidade abstrata, burocrática) e as influenciadas por conjuntos de práticas associadas à cultura. Ou seja, essa abordagem confronta o tradicional entendimento da sociologia de Max Weber de que as estruturas burocráticas modernas ocidentais seriam um produto de esforços voltados para uma ação mais eficaz no que se refere às tarefas formais ligadas a essas organizações (ver Powell, DiMaggio, 1991) e propõe que as práticas adotadas por essas instituições sejam explicadas principalmente levando em consideração uma perspectiva cultural – comparando formas e procedimentos, por exemplo, aos mitos e cerimônias observadas em diversas sociedades. Assim, a incorporação dessas práticas não estaria necessariamente atrelada a uma questão de maior eficiência, mas sim como em decorrência dos processos de transmissão que originariam práticas culturais de um modo geral.

Hall & Taylor (2003) destacam quais seriam as três características do institucionalismo sociológico que o distinguiria em relação às demais abordagens apresentadas.

Em primeiro lugar, as instituições tendem a ser definidas de uma forma mais global do que o enfoque tradicionalmente posto pelos pesquisadores em Ciência Política. Ou seja, a partir da inclusão não apenas de regras, procedimentos ou normas formais, mas também dos símbolos, modelos morais, sistemas cognitivos que, segundo os autores, forneceriam os ‘padrões de significação’ que norteariam o agir. Essa compreensão mais ampla acerca do conteúdo das instituições produz como uma de suas consequências um rompimento da visão dicotômica que oporia instituições e cultura, provocando – ao contrário – o que os autores nomeiam de interpenetração dos dois conceitos. Sob essa perspectiva, distinções trabalhadas por pesquisadores em Ciência Política, por exemplo, entre explicações culturais e institucionais remanesceriam ameaçadas. Isso porque, a referida proposta analítica trata da compatibilização entre os dois conceitos e não uma antagonização, defendendo a impossibilidade de se dissociar as regras e os procedimentos instituídos pelas organizações (i.e., instituições) das atitudes, valores abordagens comuns adotadas para solucionar problemas (i.e., cultura). Não só deixa de haver uma antagonização, mas, por outro lado, passa-se a perceber a cultura como sinônimo de instituição.

A segunda distinção a respeito do institucionalismo sociológico diz respeito ao modo de perceber as relações entre instituições e ação individual em sintonia com o a perspectiva cultural mencionada no parágrafo anterior, ainda que seja possível observar essa compreensão analítica em diferentes graus. Hall & Taylor (2003) apontam que uma escola sociológica mais antiga percebia a influência das instituições sobre o comportamento individual na medida em que estas eram associadas à papeis específicos atrelados à normas prescritivas. Em outras palavras, a socialização conduziria os indivíduos no sentido de que estes desempenhem papéis específicos, internalizando as normas associadas – i.e., a dimensão normativa das instituições. Mesmo que essa abordagem continue sendo empregada, os autores apontam para a emergência do que seria a dimensão cognitiva do impacto das instituições. Nesse sentido, mais do que indicar o que deve ser feito, estas exerceriam influencia ao direcionar o que pode se imaginar fazer em um determinado contexto, ao fornecer elementos interpretativos do mundo e dos demais atores por meio de esquemas, categorias modelos etc. Os mencionados autores apontam que, neste ponto, seria possível evidenciar influencias do construtivismo social sobre essa abordagem neo-institucional. As instituições não produziriam apenas influência no que diz respeito à formulação de cálculos estratégicos dos indivíduos – a partir do prisma da escolha racional –, mas também na construção de suas principais preferências. Citando Hall & Taylor (2003, p. 210), *a identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social*.

Considerando o que foi anteriormente afirmado, haveria, então, um elevado nível de interação entre as instituições e a ação individual que, em última medida, possibilitaria afirmar que, simultaneamente, constroem-se e são construídos um pelo outro. Assim, na medida em que os indivíduos agem em sintonia a uma convenção social – atuando, portanto, como atores sociais –, para além do significado social possível de ser extraído de suas ações, estes também reforçam as convenções respectivamente associadas a esse determinado agir. Tendo como pressuposto teórico que as ações adotadas estão umbilicalmente conectadas à interpretação realizada pelos indivíduos, os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que no processo de tomada de decisão o indivíduo precisa identificar um meio de

formular sua resposta frente à necessidade de se posicionar sobre uma determinada situação. Nesse contexto, as instituições fornecem cenários e modelos que operam como mecanismos possíveis de serem empregados com a finalidade de solucionar o empasse provocado pela necessidade de agir. Em resumo, para estabelecer uma linha de ação social o indivíduo buscaria se valer dos modelos institucionais existentes e disponíveis enquanto que, simultaneamente também é responsável pela produção dos referidos modelos, implicando na defesa da agência individual seja na conformação da sua ação, mas no quadro de ações possíveis de serem imaginadas – a partir da influência promovida pelas instituições. Isso não significa dizer que as ações dos indivíduos sejam irracionais ou sem intencionalidade definida, mas que essa racionalidade é um objeto socialmente constituído e, portanto, a definição ou expressão dos indivíduos e organizações se daria a partir de formas socialmente apropriadas – diferentemente da escola da escolha racional que postularia um universo voltado para a maximização do seu bem-estar material.

Por último, o institucionalismo sociológico se distingue dos demais no que se refere à sua maneira de buscar explicar o surgimento e a modificação das práticas institucionais. Os teóricos da escolha racional sustentam que o desenvolvimento de uma instituição está relacionado à eficácia de suas práticas em relação aos objetivos nos quais encontra-se direcionada. Em oposição a essa ideia, a abordagem sociológica sustenta que adoção de novas práticas institucionais está mais ligada a estratégias de reforço da sua legitimidade social e de seus adeptos, do que em razão da busca por maior eficiência para servir suas finalidades materiais. Assim, organizações adotariam determinadas formas e práticas em virtude do reconhecimento de um largo valor em um ambiente cultural específico, ainda que isso represente uma frontal incompatibilidade com o cumprimento dos objetivos oficiais de determinada organização. Essa visão implica em questionar o que conferiria essa legitimidade a determinados arranjos institucionais em detrimento de outros, ou seja, as fontes de autoridade cultural, debate esse também amplo no interior dessa abordagem neo-institucional.

A reflexão de Hall & Taylor (2003) abriu espaço para a identificação de outros institucionalismos, como, por exemplo, como sistematiza Lima (*et al.*, 2011) ao adicionar à lista duas outras abordagens, quais sejam, o construtivista e o de redes, ambas trabalhadas por Hay (2006) e Ansell (2006) no *The Oxford Handbook of*

Political Institutions (Rhodes *et al.*, 2006). De forma sucinta, o primeiro – ainda no início de seu desenvolvimento – deriva em larga medida do institucionalismo histórico, compreende a mudança institucional a partir da relação entre os atores e o contexto no qual estão inseridos. Ou seja, a partir dessa perspectiva seria possível defender que existem fatores endógenos que seriam responsáveis por evoluções, adaptações e inovações institucionais. Assim, as ideias – empregadas de maneira estratégica – desempenham papel fundamental nesse processo, modulando o tradicional conceito de *path dependence*, ao adjetivá-lo incluindo em seu conteúdo a noção de dependência da trajetória ideacional, ou seja, buscando entender em que medida as ideias operam como filtro frente às possíveis interpretações realizadas e em que contextos são questionadas e, eventualmente, substituídas (Hay, 2006).

A outra abordagem neo-institucionalista identificada por Lima (*et al.*, 2011) é o institucionalismo de redes (Ansell, 2006). Estas são percebidas como instituições, eis que representam padrões relativamente estáveis de interações entre os diversos atores e seus respectivos grupos. Para essa corrente, as redes desempenham importante papel no âmbito das relações de poder, interesses e identidades. Mesmo que o estudo redes não seja submetido a um único modelo analítico, segundo Ansell (2006), alguns pressupostos comuns podem ser observados, como, por exemplo, o estudo das ações sociais, políticas e econômicas é desenvolvido a partir de uma abordagem relacional, confere-se maior atenção à complexidade das relações que conectam os indivíduos, se por um lado são percebidas como recursos também podem representar limitações ao agir dos atores, e envolvem a mobilização não apenas de informação, mas também de recursos e capital sociais por diversos meios. Caracteriza-se pelo emprego de técnicas quantitativas de análise, métodos algébricos e programas computacionais, tendo concentrado seus esforços em, por exemplo, redes políticas, interação entre organizações, mobilização política etc.

As diversas possibilidades analíticas permitem interrogar sobre a existência de uma unidade teórico-conceitual no âmbito do neo-institucionalismo. Mais do que apenas uma perspectiva teórica autônoma, Muller & Surel (2002) defendem que se trata de um ângulo de observação específico que, apesar de centrar-se sobre a análise de objetos aparentemente limitados (i.e., as instituições), a ampliação de seu sentido acabaria por englobar o conjunto das variáveis sociológicas tradicionais, permitindo que seu emprego voltado para pensar o Estado em interação tendo em

consideração análises históricas e geográficas comparadas, seja percebido como uma estratégia de implementação promissora.

2.3 O neo-institucionalismo na análise de políticas públicas ambientais

Tomando por pressuposto que as instituições (formais e informais) produzem significativa influência na conformação do contexto no qual os atores do processo político agem, é possível sustentar que as ações adotadas pelos atores sociais ocorrerão nesse cenário modelado, em larga medida, por estruturas institucionais. Segundo North (1992), é no interior do contexto produzido a partir dessas instituições que as decisões sobre políticas públicas são elaboradas. Lima (2006) defende que a importância de valorizar o papel das instituições e sua capacidade de influenciar a trajetória das políticas públicas reside no fato que elas efetivamente produzem efeitos na atuação dos participantes do processo decisório político ao possibilitarem determinadas ações, limitarem outras, representando, inclusive, punições e constrangimentos à mesma atuação.

Dessa forma, buscando introduzir uma síntese sobre o tema, Souza (2006) aponta quais seriam as principais contribuições do neo-institucionalismo para as análises de políticas públicas. Partindo da escola da escolha racional, a autora afirma que essa abordagem teria auxiliado na desmistificação em relação a dois aspectos. Isto é, que interesses individuais agregados gerariam ação coletiva e que esta, por sua vez, produziria necessariamente bens coletivos. Sob a perspectiva da escolha racional, esses dois aspectos dependem da existência de incentivos seletivos, que visem a diminuir as chances de as políticas públicas serem capturadas por grupos ou interesses individuais.

Na visão da mencionada autora, o institucionalismo histórico, por sua vez, incrementaria o debate sobre o papel das instituições na modelagem das preferências dos decisores. Para essa abordagem, as instituições moldam as definições dos atores sociais que, não necessariamente, decidem racionalmente visando a maximização de seus interesses. Isso implica dizer que a ação racional também dependeria de suas percepções subjetivas a respeito das opções decisórias disponíveis em um dado contexto, bem como suas consequências e avaliações dos possíveis resultados. Em outras palavras, o cálculo decisório empregado, para além de considerar a racionalidade e os interesses dos atores sociais, é desenvolvido considerando uma dinâmica mais ampla sobre as regras, papéis, identidades, ideias etc.

No interior dos debates sobre políticas públicas, essa abordagem trazida pelo institucionalismo histórico confere alternativas explicativas possíveis sobre como ocorrem as mudanças nas políticas públicas em períodos de estabilidade. Em especial, ao questionar posicionamentos comuns da teoria da escolha pública, que, por sua vez, percebe o processo decisório como o resultado de barganhas negociadas entre indivíduos que buscam perseguir seus próprios interesses. Para a perspectiva neo-institucional, as preferências não são exclusivamente mobilizadas no entorno dos auto-interesses, mas também por outras variáveis, como, por exemplo, processos institucionais de socialização, ideias e o contexto histórico experimentado no determinado momento.

Como é possível perceber, há uma incompatibilidade inconciliável entre o neo-institucionalismo histórico e a teoria da escolha pública, sob a perspectiva de análise de políticas públicas. Isso porque, essa última se posiciona de forma cética em relação à capacidade de os governos formularem políticas públicas, haja vista a existência de inúmeros obstáculos que, se não inviabilizariam, tornariam muito difícil essa tarefa, como, os interesses próprios, as informações incompletas, racionalidade limitada etc. Essa tamanha desconfiança em relação à capacidade de produção de decisões no interior das dinâmicas políticas observa o mercado como uma instituição superior para a execução dessa tarefa, frente aos políticos e burocratas.

A essa lista de contribuições, Souza (2006) adiciona a capacidade de o neo-institucionalismo responder a indagações a respeito de como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e quais são as principais variáveis nesse processo. A autora entende dessa forma ao perceber as instituições como elementos de facilitação ou de obstaculização das políticas, podendo redefinir as alternativas disponíveis e modificar a posição relativa dos atores sociais. Portanto, para além da força exercida pelos indivíduos e grupos sociais, as regras formais e informações também possuem um papel fundamental na regência das instituições.

Conclui a autora ressaltando a importância do neo-institucionalismo para a análise em políticas públicas, eis que são as instituições que mediam as disputas por recursos entre os grupos sociais e direcionam as políticas em determinadas direções, embora isoladamente as instituições não desempenhem todos os papeis. Por outro lado, Souza (2003) ressalta que, ainda que as abordagens do novo institucionalismo auxiliem na produção de análises sólidas em políticas públicas,

como todo referencial teórico, existem limites e possibilidades para seus usos. Assim é fundamental possuir clareza a respeito de quando e como utilizá-lo para evitar incompatibilidades com a principal proposta de uma análise em políticas públicas que, segundo a autora, seria o estudo do “governo em ação” – e nem sempre os pressupostos neo-institucionalistas se adaptam a esse debate.

Rocha (2005) estuda a aplicação do neo-institucionalismo para a análise de políticas públicas a partir de uma perspectiva comparada em relação a outras ferramentas analíticas, quais sejam, o modelo marxista e o pluralista. No caso do primeiro, o autor defende que a redução da explicação das políticas públicas aos desdobramentos das lutas de classes conduziria a uma desconsideração de outros aspectos essenciais para entendimento da dinâmica. Ainda nessa linha de raciocínio, a teoria de classes mostraria baixa permeabilidade para incluir nas suas análises a elevada fragmentação de interesses e a diversidade social emergente nas disputas observadas no âmbito das políticas governamentais. Essa perspectiva limitaria, ainda, os potenciais explicativos de casos específicos, haja vista a incompatibilidade da teoria geral com dinâmicas locais próprias. E, por outro lado, as explicações de casos particulares não se encaixariam nos pressupostos teóricos marxistas.

Essa dificuldade limitaria a viabilidade desse modelo, em especial, se considerarmos que as análises em políticas públicas contemporâneas não estão mais necessariamente atreladas à construção de teorias gerais, mas sim voltadas para explicar dinâmicas locais e regionais. A rigidez dos fundamentos macro-teóricos, atrelados a um nível de análise mais amplo e contextual, muitas vezes entra em choque com dinâmicas e peculiaridades locais que não necessariamente são passíveis de serem submetidas ao modelo marxista geral, exigindo o que Rocha (2005) classifica de malabarismos teóricos.

Apesar de também ser largamente empregado nos estudos de políticas públicas, o pluralismo também encontraria barreiras explicativas, em especial em se tratando de estudos de caso, uma vez que se utiliza do conceito de grupos de interesse como instrumento de análise para estudar os processos decisórios. Nesse sentido, os *inputs* dos grupos de pressão seriam responsáveis por delinear as políticas públicas (*outputs*). Dessa forma, o governo e suas ações seriam resultados de comportamentos sociais, ou seja, pressupõe a existência do Estado como algo

neutro, conciliador dos interesses em disputa no interior da sociedade. Assim, essa abordagem teórica que toma o Estado como um elemento imparcial teria dificuldades para incorporar em suas análises as instituições públicas, seus agentes, funcionamento, dinâmica própria (Rocha, 2005).

De todo modo, faz-se necessário ressaltar que o neo-institucionalismo não desenvolve uma macro-teoria das instituições políticas, mas enfatiza a importância do fator institucional para a explicação dos acontecimentos políticos (Frey, 1999). Pelo contrário, o novo institucionalismo é construído sobre as bases de uma teoria de médio-alcance, voltada para estudos empíricos. Desse modo, em sintonia com o pluralismo, é possível de ser empregado para observar identidades, gênero, raça, religião, classe social etc., operando adequadamente como ferramenta analítica para estudos de caso (Rocha, 2005). Porém, o neo-institucionalismo se destaca do pluralismo na medida em que vai além e agrega a essas análises o papel das instituições e a influência exercida por estas sobre os grupos sociais.

Essa dinâmica, voltada para análises empíricas, a partir de situações específicas, tem como um desdobramento possível a identificação de interesses fragmentados, evidenciando em termos práticos os limites da teoria geral da disputa de classes – ainda, é claro, que essas afirmações se limitem a uma análise igualmente superficial da leitura marxista, eis que diversos autores buscaram ampliar e tornar mais complexa a discussão desenvolvendo novas categorias analíticas, como, por exemplo, as frações de classe propostas por Poulantzas (1977). Outro exemplo sobre a validade do emprego de teorias de médio alcance para observação e compreensão da autonomia do Estado destacado por Rocha (2005) a partir das proposições de Przeworski (1995) e Skocpol (1995) é que esta característica só pode ser definida mediante análise de cada caso concreto. Isso porque, ainda que contextualmente estejam submetidos às formas próprias de estruturação da sociedade no modelo capitalista, haja vista as evidentes distinções nos processos históricos e culturais experimentadas em cada território, o relacionamento entre Estado e sociedade será influenciado por essas peculiaridades e tenderá a produzir instituições próprias, constituídas não apenas a partir de processos distintos, mas também com outros objetivos, a partir de outras ideias e interesses.

Sumarizando e interpretando os fundamentos teóricos até então desenvolvidos, no que tange especificamente à análise e compreensão da política

pública ambiental no Brasil, adotamos a estratégia e parte do raciocínio de Lima (*et al.*, 2015), empregados para estudar as políticas de saúde, e seguimos a partir de três indagações fundamentais.

A primeira questiona a importância do estudo das instituições para a compreensão das políticas públicas ambientais. É possível responder a pergunta tendo em vista diversos aspectos. A existência de regras e procedimentos – formais ou informais – que compõe o processo de desenvolvimento das políticas públicas produzem impactos diretos sobre os atores e o espectro de decisões possíveis a serem adotadas em um determinado contexto. Ou seja, as instituições são uma variável significativa na delimitação das escolhas dos atores sociais ou condicionando suas preferências. Para além da existência de regras gerais, esse contexto institucional pode ser modelado em ainda mais detalhes a partir dos regramentos específicos da política pública respectiva, inclusive no que se refere a procedimentos e práticas envolvendo, por exemplo, questões próprias do debate ambiental.

No que diz respeito aos atores, não só as regras são fundamentais, mas também a posição que estes ocupam nas estruturas institucionais. A sua localização, ainda que variável, possui implicações diretas na definição de suas responsabilidades, expectativas, possibilidades e relações com outros atores. Em outras palavras, um mesmo ator pode tomar decisões distintas se este ocupa um cargo no Executivo Federal, Estadual ou Municipal, o mesmo pode ser dito no interior da instância federativa, e assim sucessivamente. Assim, ainda que as instituições não sejam suficientes para explicar por completo os resultados das políticas públicas, é fundamental considerar suas peculiaridades, em especial, as regras que lastrearam sua formulação e implementação, questões sobre o processo político, as relações entre os atores etc.

A segunda indagação coloca em discussão quais seriam as possibilidades do neo-institucionalismo para a análise das políticas públicas, no presente estudo, as voltadas para o meio ambiente. A estratégia empregada por Lima (*et al.*, 2015), e aqui reproduzida, é primeiramente a de identificar os temas e objetos mais frequentemente enfocados nos estudos das instituições para, então, procurar responder ao problema apresentado. Afirma a autora que estes trabalhos tendem a considerar as instituições a partir de um ou mais grupos, a ordem normativa-social

na qual estão inseridas, as instituições de Estado, as governamentais, bem como as responsáveis por mediar a relação entre Estado e sociedade.

Tendo em vista estes critérios, e a partir de uma perspectiva geral, é possível listar alguns dos temas usualmente abordados, como, por exemplo, o sistema constitucional-legal, a organização do Estado a partir dos elementos político-territoriais, as relações no interior do próprio governo (inclusive entre os Poderes), o sistema eleitoral e político-partidário, as relações entre Estado e sociedade e, por fim, as possíveis formas de organização dos demais atores sociais, incluindo os agentes de mercado. Ressalvando que, a depender do que se pretende com a realização de determinado estudo – em termos de objetivos, objeto, problemas de investigação – o recorte conferido poderá envolver um ou mais dos temas anteriormente destacados.

Em termos de política ambiental, os temas anteriormente destacados apontam para caminhos importantes no sentido de melhor compreender a dinâmica da política ambiental. Isso porque, desde meados da década de 1970, com o desenvolvimento das primeiras normas para regulação do meio ambiente – compreendido como um objeto autônomo passível de ser gerido, em especial, por meio de técnicas de políticas públicas –, a criação de cargos nos executivos Federal e Estadual, o fortalecimento dos movimentos sociais e a influência exercida por atores internacionais de natureza multilateral (e.g., o Banco Mundial), a gestão dos recursos naturais tem sido construída essencialmente a partir de um paradigma jurídico. Em alguma medida lastreado por fundamentações técnicas, mas essencialmente calcado em fundamentos do Direito, o desenvolvimento da referida política – em especial a partir de 1988, com o rearranjo constitucional – prioriza a formação de mecanismos procedimentais e formais (de comando e controle), inclusive importando práticas de outros Estados (vide, por exemplo, o modelo de Unidade de Conservação, os sistemas de avaliação de impacto ambiental etc.). Essa condição reforça a necessidade de estudar a política ambiental externamente em relação aos pressupostos jurídicos, mas também não se limitando às práticas descritivas e exploratórias do institucionalismo tradicional. Ou seja, mais do que descrever o funcionamento das instituições e compreender seus meandros, buscar relacionar os principais elementos que deram causa aos comportamentos verificados. Trata-se, portanto, de produzir análises que se distanciem tanto do viés

doutrinário – predominante os estudos jurídicos tradicionais – como também da perspectiva militante do movimento ambientalista, para olhar o meio ambiente (e, consequentemente a política ambiental) como um objeto, constituído contemporaneamente, que, a partir da segunda metade do século XX, passa a ser submetido a processos peculiares de gestão. Lembre-se que, ao tratar da gestão dos recursos naturais, tem-se por referência que não estão sendo submetidos à administração apenas o território e seus componentes, mas também o próprio homem, individual e coletivamente considerado, suas práticas, tradições, etc.

Assim, uma alternativa recorrentemente empregada pelas abordagens neo-institucionalistas tem sido a produção de estudos comparados. Para a política ambiental, interessam não apenas os trabalhos que desenvolvem observações sobre diferenças e semelhanças das políticas entre Estados, mas também no interior do mesmo território – no caso brasileiro, entre os entes federativos – e, ainda, comparações entre políticas específicas, suas trajetórias e institucionalidades. E, como consequência possível, produzir estudos empíricos com substantiva capacidade de generalização em determinados aspectos.

E, por último, cabe destacar a valorização da dimensão temporal para os estudos em políticas públicas, própria do institucionalismo histórico. Mesmo não sendo suficiente para explorar longos períodos, ferramentas de análise como, por exemplo, a dependência da trajetória – anteriormente trabalhada –, que ressaltam a importância do momento e da sequência de eventos para determinar os caminhos possíveis para a definição de políticas públicas, oferecem a esse tipo de estudo, usualmente empírico, caminhos importantes para compreender tanto os períodos de estabilidade como as modificações experimentadas em contextos específicos.

A terceira pergunta diz respeito aos limites do neo-institucionalismo para a análise da política pública ambiental. Inicialmente, ressaltamos o ponto anteriormente levantado de que essa abordagem se trata de uma teoria de médio alcance e, portanto, estudos e interpretações de longos períodos históricos não são adequadamente tratados. Como precisamente observa Lima (*et al.*, 2015), apesar da substantiva flexibilidade na seleção das variáveis que importam para cada estudo, seu poder explicativo remanesce restrito a determinadas conjunturas político-econômicas.

Em adição ao comentário anterior, Vianna (2009) observa que, em regra, as abordagens neo-institucionalistas na Ciência Política tenderiam a negligenciar em seus estudos variáveis estruturais como elementos explicativos importantes. Não se trata, nesse sentido, de uma limitação do modelo teórico, mas sim de uma preferência de ênfase conferida pelos analistas no curso de suas pesquisas. Ou seja, mais do que indicar uma limitação, o que a autora propõe – ao tecer comentários sobre o artigo de Nilson do Rosário Costa, intitulado *As regras institucionais, constrangimentos macroeconômicos e inovação do sistema de proteção social brasileiro nas décadas de 1990 e 2000* – é um alerta para que, apesar da ampla margem para a definição de variáveis, que as estruturais não sejam ignoradas, mas sim observadas na medida da sua importância, em especial no que tange às políticas públicas sociais.

Ainda que o foco de ambas as autoras não seja a perspectiva ambiental, faz-se necessário destacar que o referido aviso de circunscrição analítica também é aplicável nesse caso. Não é à toa, inclusive, que no curso de sua história, diversas estratégias foram sendo elaboradas, por exemplo, para garantir a destinação de recursos financeiros para finalidades específicas atinentes à gestão do meio ambiente, buscando minimizar, mesmo nos momentos de crise, um impacto substantivo na condução de determinadas políticas – mesmo que, em última análise, todas essas medidas estejam vinculadas ao exercício de atividades econômicas, em regra, pela iniciativa privada (e.g., condicionantes em licenças, compensações por supressão vegetal, compensações em Unidades de Conservação etc.)

Especificamente em relação aos atores sociais, uma limitação evidente – que pode ser explicada inclusive tendo em vista o contexto histórico no qual o neo-institucionalismo surge, ou seja, em resposta ao behaviorismo – seria subestimar o papel desempenhado por estes, bem como das ideias, interesses e relações pessoais na dinâmica de desenvolvimento das políticas públicas. Destaca-se que, na miríade de correntes institucionalistas, essa observação pode ser mais ou menos verdadeira, como Lima (*et al.*, 2015) em relação a escola escolha racional, que confere substantiva ênfase aos interesses dos atores. Na seara ambiental, a importância dos atores – em especial os de mercado – na deflagração dos conflitos e no estimulo a determinados comportamentos é evidente. Somado a isso, parte expressiva dos atores sociais que atuava no campo no final da década de 1970 –

momento de emergência da política ambiental contemporânea no Brasil – permanece ativa, ressaltando ainda mais o protagonismo analítico dessa variável.

Nesse sentido, a depender dos objetivos de pesquisa, bem como do caminho escolhido para se persegui-los, o comportamento, ideias e interesses podem representar um importante elemento a ser considerado quando da condução de análises em política ambiental. Mesmo não sendo o objetivo do presente trabalho discorrer sobre a trajetória e o impacto dos atores no desenvolvimento e implementação da agenda pública na gestão do meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro, buscamos tomar o cuidado de observar a formação e a composição dos órgãos colegiados estudados a fim de identificar – no decurso do tempo – eventuais alterações (permanentes ou temporárias) no rol dos decisores envolvidos e seu eventual impacto no conjunto decisório analisado.

Outro ponto que pode indicar uma fronteira – mais do que uma limitação – da análise neo-institucionalista, é a compreensão dos processos de mudança institucional, em especial nos períodos de estabilidade. A baixa produção de análises a respeito no interior dessa abordagem, bem como o emprego de outros estudos – e outras variáveis – para buscar explicações sólidas para esse movimento institucional, tal como comentado anteriormente, releva como os próprios pesquisadores que se valem do institucionalismo encaram a questão.

Um dos destaques da trajetória da política ambiental no Estado do Rio de Janeiro é o desenvolvimento de novas ferramentas institucionais para lidar com os objetivos propostos para a agenda. Tendemos a tomar como hipótese que esse movimento – que se inicia com a construção da política durante o final da década de 1970, seu amadurecimento no início dos anos 2000 e transformação na primeira década do século XXI – pode ser explicado a partir da corrente que sustenta que, em condições de estabilidade, as transformações institucionais são observadas marginalmente. No caso do Rio de Janeiro, análises preliminares apontam que as transformações propostas poderiam ser observadas como resultados de um processo contínuo de aprendizado em relação à implementação da política, buscando, assim, outras formas de lidar com as vantagens e desvantagens então identificadas.

Apresentados os referidos comentários, e tendo por base os autores anteriormente citados, é possível sustentar que a abordagem neo-institucional tem sido largamente empregada para análise de políticas públicas, obtendo relativo sucesso no desenvolvimento de análises explicativas a respeito do fenômeno em questão. Em paralelo, observa-se também a busca por elaborar modelos explicativos mais sólidos, com estratégias de implementação mais eficientes, direcionados para o diálogo e enfrentamento das diversas limitações, fronteiras e obstáculos anteriormente apontados. Ainda que, sob nosso entendimento, não seja um caminho necessário, Lima (*et al.*, 2015) reforça a afirmação anterior ao perceber a multiplicidade de correntes neo-institucionalistas como um movimento de tensionamento e expansão dessas fronteiras.

Importante frisar que, apesar de ser considerado pela bibliografia um marco teórico adequado para a análise de políticas públicas, oferecendo muitos caminhos possíveis – haja vista seu alto grau de flexibilidade – seu emprego possui diversas limitações. Isso implica dizer que optar por utiliza-lo em determinados estudos não isenta o trabalho da necessidade de confrontá-lo com alternativas analíticas possíveis, reconhecendo não apenas suas fronteiras, mas também eventuais inadequações para tratar de certos conjuntos de assuntos.

2.4 Conclusão

A teoria institucional emerge concebendo as instituições como uma espécie de expressão estrutural da ação racional, ainda que sujeita a interferências internas e externas. Essa concentração explicativa no comportamento dos agentes pautados exclusivamente em decisões intencionais e calculadas mostrou-se um modelo inadequado e foi abandonado. Com ele, a abordagem institucionalista. Contudo, passou-se a observar nas últimas décadas uma recuperação de análises calcadas no viés institucional, notadamente, na economia, ciência política e sociologia. Ainda que cada um dos referidos campos tenha trajetórias particulares e que a pluralidade de pesquisas e escolhas metodológicas abram espaço para inúmeras categorizações, essas várias abordagens contemporâneas passaram a ser agregadas sob a alcunha de “neo-institucional”. Em linhas gerais, sua diferenciação em relação ao modelo relegado ao ostracismo não se caracterizaria apenas por

conta da ponderação do elemento racional. Adicionalmente, o atual enfoque se distinguiria uma vez que busca compreender como são produzidos os resultados políticos, em detrimento de descrever as instituições e seu funcionamento. Ou seja, trata-se de investigar como as relações entre instituições e o comportamento dos atores políticos são construídas, bem como os processos pelos quais surgem ou se modificam.

Nesse contexto, a literatura identifica uma pluralidade de abordagens assim percebidas como neo-institucionais. É o caso do institucionalismo histórico, perspectiva essa apropriada pelo presente trabalho, e que observa as interações do Estado a longo prazo, considerando que a organização institucional da comunidade seria a principal variável para determinar o comportamento coletivo. Posicionamento esse oposto às perceptivas estruturo-funcionalistas que conferiam maior peso às características sociais, psicológicas e culturais como determinantes da ação coletiva. Essa abordagem insere ainda outras variáveis na sua análise, bem como se interessa em compreender como as instituições são criadas, mas também como moldam o comportamento dos atores políticos. Dentre suas peculiaridades é possível destacar a ideia de que as transformações experimentadas estariam atreladas à dinâmica histórica. Isto é, o passado influencia e delineia as possibilidades do presente e uma eventual alteração dos caminhos adotados provavelmente terá elevados custos políticos e/ou econômicos. Assim, analisar a trajetória de determinada instituição permitiria identificar os elementos fundamentais que ensejaram suas transformações.

Outras abordagens também podem ser destacadas. Por exemplo, o institucionalismo da escolha racional, que, ao ser desenvolvido a partir de observações no entorno do comportamento do Congresso norte-americano, visava compreender a estabilidade do comportamento dos atores, bem como o papel das instituições nesse fenômeno. Sustenta a literatura que estas desempenhariam um papel de redutoras de incerteza, enquanto delineariam as possibilidades de ação dos atores políticos. É possível citar, ainda, o institucionalismo sociológico, que rompe a barreira que marginalizava os elementos culturais para compreender as instituições. Essa perspectiva assim o faz na medida em que, ao construir uma visão mais ampla, defende que não apenas as ações são objeto de influência institucional, mas também as próprias preferencias dos atores. Desse modo, não haveria um

caminho sempre tendente à melhoria da eficiência institucional, mas tais escolhas encontrariam amparo exatamente em elementos culturais e estariam voltadas para o reforço da sua legitimação social através, por exemplo, da defesa de determinados valores. Por fim, são introduzidas as correntes construtivista, que se apresenta quase que como uma variação da abordagem histórica, e o institucionalismo de redes, que desempenha significativo papel na compreensão das relações de poder entre os atores políticos.

Analisar as políticas públicas a partir do neo-institucionalismo implica compreender que sua formação se encontra significativamente influenciada pelas instituições. Estas podem facilitar ou obstaculizar as políticas, redefinir ou reposicionar atores, mediar as disputas por recursos, bem como são capazes de influenciar de forma determinante a direção tomada pelas deliberações. De qualquer modo, é necessário relembrar que o neo-institucionalismo não se encontra ancorado em uma macro-teoria, mas é sustentado por teorias de médio alcance, ou seja, voltado para estudos empíricos que tratem de explicar fenômenos temporais com abrangência limitada. Em se tratando de estudar políticas públicas ambientais, a análise a seguir desenvolvida buscou contemplar não apenas os elementos e orientações teóricos até então apresentados, mas também levar em consideração três indagações que atestam a viabilidade do emprego do ferramental neo-institucional para estudar a presente questão. São elas, a importância das instituições para compreender a política pública, a possibilidade de abordar o licenciamento a partir do institucionalismo e, finalmente, os limites na utilização desses instrumentos teóricos para compreender a trajetória, bem como para conferir potencial explicativo à análise.

3 UMA APROXIMAÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL FLUMINENSE

A partir de uma abordagem histórica, o capítulo em questão busca analisar elementos específicos do percurso político e econômico experimentado no Estado do Rio de Janeiro entre o século XVII até o início do XXI. Essa empreitada é conduzida com o objetivo de fornecer elementos para pensar a gestão ambiental, mais especificamente o licenciamento, a partir da sua condição de política pública, considerando as peculiaridades do território em que se encontra inserido, distanciando-se de abordagens abstratas, comuns no campo jurídico, ou aquelas voltadas para a análise de casos concretos, também rotineiras na literatura.

Para realizar o objetivo proposto, o presente capítulo foi dividido em três seções, ainda que haja uma evidente continuidade na trajetória desenvolvida. A opção de dividir em segmentos não se deu exclusivamente visando uma organização formal do conteúdo exposto, mas cada etapa desenvolvida é marcada por uma abrangência e dinâmica narrativa singulares, compondo o primeiro trecho um longo período temporal, seguido por uma fase expressivamente mais curta e, finalmente, a última etapa que trata praticamente de eventos ocorridos na última década. Fica evidente, a partir dos tópicos desenvolvidos e da abordagem selecionada, que o debate propriamente envolvendo a questão ambiental é resgatado apenas pontualmente. Tal escolha também não se dá por acaso, mas visa fornecer elementos para pensar o licenciamento, bem como a atuação das instituições ambientais tendo em vista não só seu contexto atual, mas também considerando a trajetória político-econômica do Rio de Janeiro, uma vez que a proposta é perceber o licenciamento não apenas como um mecanismo jurídico, mas sim como política pública.

Inicialmente, são selecionados e brevemente trabalhados momentos e trajetórias políticas e econômicas tendo como foco central de análise o território correspondente ao atual Estado do Rio de Janeiro. Isto é, o ciclo do ouro, a ascensão carioca à categoria de capital, o desenvolvimento da cafeicultura – e o uso estratégico das elites locais para manutenção de seus monopólios –, a trajetória da cidade nos primeiros anos da república até o final dos anos 1950. Nesse longo percurso, embora não seja possível falar especificamente em ‘questão ambiental’, a partir da primeira república, o pensamento conservacionista consegue penetrar nas

instâncias burocráticas fazendo prosperar sua agenda, situação essa que encontrará paralelo apenas no início do regime militar. De qualquer modo, buscou-se ressaltar pontos chave para compreender os limites da dinâmica político-econômica fluminense no século XX, como, por exemplo, a manutenção da mão de obra escrava, o crescimento da indústria paulista, a construção de uma economia dependente do Distrito Federal, bem como a dificuldade de integrar o desenvolvimento da capital com seu interior.

Em seguida, retoma a discussão político-institucional a partir da transferência da capital para Brasília, os desdobramentos que levam à fusão na década de 1970, a crise experimentada nos anos 1980 e 90, bem como o período de redemocratização e recuperação econômica fluminense que encerra o século XX. No âmbito desse recorte, acentua-se como o distanciamento político observado nesse período produziu efeitos perversos à economia do Rio de Janeiro, mas também como a própria disputa entre capital e interior muito dificultou as medidas de crescimento e recuperação de ambas as economias. Nesse contexto, ainda que a fusão não tenha concretizado as expectativas de uma sólida recuperação, esta ofereceu oportunidades de transformação institucional importantes, que foram aproveitadas – ao menos no campo ambiental – por técnicos e burocratas, criando órgãos e ferramentas significativamente inovadores para o momento. Entretanto, os erros do passado e os obstáculos do presente dificultaram o Rio de Janeiro na passagem pelos momentos de inflexão econômica experimentados nas últimas décadas do século XX.

Por fim, são conduzidas observações que incluem desde o realinhamento do governo estadual com o federal a partir da aliança PT-PMDB, passando pelo auge da economia do petróleo, bem como seu declínio, acompanhado de uma grave crise econômica nacional. Trata-se de indicar que, a despeito do período de bonança experimentado, os investimentos realizados não foram suficientes, tampouco encontravam-se orientados para uma redução da dependência fluminense em relação aos recursos federais e à indústria extrativa mineral. A flexibilização da legislação ambiental estadual, consolidada sob o discurso da necessidade de celeridade para aprovação de novos projetos e fomento da economia, remanesceu como um legado, caracterizando não apenas um determinado momento, mas marcando uma nova forma de conduzir a gestão ambiental no Estado. Encerrando a

análise, são introduzidos comentários sobre os últimos desdobramentos político-eleitorais de 2018, indicando que estes parecem não apenas levar a um caminho de incertezas, mas também de evidentes retrocessos no campo dos direitos fundamentais.

3.1 Olhando para o passado: de capital da Colônia à Guanabara

Como aponta Pereira (1995), ao longo da história fluminense, a Velha Província exerceu um papel de destaque em termos político-econômicos. Isto é, seja sob a condição de capital oficial da Colônia, a partir de 1763, passando pela qualidade de Município Neutro – por força do Ato Adicional à Constituição de 1834 –, até sua transformação em Distrito Federal com o início da Primeira República, em 1891. Observe que, desde muito tempo, a região vinha abrigando as principais instituições políticas, situação na qual exerceu expressiva influência tanto sob o ponto de vista o desenvolvimento econômico como também no que diz respeito ao seu papel de “capitalidade” em relação às demais partes do território. Ocorre que, a partir das primeiras décadas do século XX, o Rio de Janeiro viu sua hegemonia ser abalada e, em seguida, demolida, pelo crescimento de outros Estados, como São Paulo e Minas Gerais. Ainda que a bibliografia que trabalha o tema destoe em alguns aspectos que caracterizam os principais elementos justificadores desse movimento, em linhas gerais, há uma convergência em boa parte dos argumentos, a seguir explicitados.

Primeiramente, Melo e Oliveira (2015), lembram que a ocupação da Capitania do Rio de Janeiro se deu de modo lento, indo de um entreposto militar e comercial de pau-brasil até a produção de produtos derivados da atividade agrícola, como açúcar, aguardente e farinha de mandioca. Essa produção, segundo os autores teria possibilitado o povoamento do Recôncavo da Guanabara para o Sul e para o Norte em direção à baixada campista. A partir da emergência do ciclo do ouro, há uma transformação na vida da capitania, potencializada pela transferência da capital.

Sob esse aspecto, a ocupação econômica do território teria ocorrido em associação ao exercício das funções administrativas relacionadas tanto a questões burocráticas envolvendo a gestão colonial, como no tocante ao controle da atividade mineraria pela Coroa. Note, desse modo, que a formação urbana regional estava diretamente ligada às articulações internacionais – por meio das rotas ultramarinas –

envolvendo a exportação de ouro e importação de escravos. Ou seja, havia uma relação importante entre a proximidade geográfica da atividade exploração mineral e a capacidade de escoar essa produção internacionalmente, enviando o produto da atividade majoritariamente para a Europa. Por outro lado, também exercia o papel de principal porto de entrada das importações e redistribuidor de manufaturas. Como evidencia Sobral (2018), essa dinâmica teria tido como uma de suas consequências, a consolidação de um robusto suporte logístico de apoio à articulação inter-regional e a produção de um ordenamento urbano associado ao desenvolvimento de uma estrutura pública mais eficiente. Destaque-se, por exemplo, a organização da Praça do Comércio, a criação da Junta de Comércio, Agricultura, Fábricas e Navegação cujo objetivo era fiscalizar a prática de atividades mercantis e cobrar impostos, bem como a promulgação de uma política de incentivos para importação de máquinas e de matérias-primas para o desenvolvimento industrial local (Melo e Oliveira, 2015).

Condição essa que teria se aprofundado com a vinda da Corte em 1808, aumentando o dinamismo e complexidade da economia local, bem como do próprio espaço urbano. Conforme explicitado por Santos (2002), a chegada de 15 mil portugueses com hábitos distintos teria sustentado um novo patamar de atividade econômica, transformando a cidade em um território cosmopolita e dinâmico. Ademais, como coloca Oliveira (2003), é nesse período também que as primeiras indústrias são instaladas no Rio de Janeiro, como, por exemplo, a Indústria de Galões de ouro e prata, a Casa da Moeda, a Imprensa Régia e o Arsenal da Marinha de Guerra que, aos poucos, fornecem mão de obra e base para indústria naval. Essa mudança, acompanhada do dinamismo oferecido pela atividade de importação e exportação portuária viabilizou uma maior circulação de renda monetária produzindo um aumento de negócios, dentre eles, o comércio de escravos. Destaque que, antes da ascensão do café, as atividades observadas no interior do território fluminense envolviam a produção de alimentos para a metrópole – entretanto, insuficiente para o abastecimento das demandas locais, exigindo importações de estados vizinhos –, o cultivo da cana-de-açúcar na região Norte, bem como o porto de Paraty que atendeu ao transporte de ouro até a abertura da rota por Juiz de Fora (Lessa, 2000).

Reduzidas ou eliminadas as resistências e ameaças de fragmentação territorial verificadas nas primeiras décadas após a independência, há a

consolidação de um Estado centralizador de matriz conservadora, caracterizado pela emergência de uma classe senhorial escravista (Mattos, 1987), cujo território do Rio de Janeiro continua a ocupar uma posição de centralidade. Essa elite local, hegemônica em relação ao resto do país naquele momento, buscou se articular de modo a garantir a manutenção e consolidação de seus monopólios termos de propriedades, escravos e controle das instituições políticas, o que justificaria, segundo Sobral (2018), a opção pela monarquia. Nesse contexto, o expressivo crescimento da lavoura cafeeira e, portanto, a verificação de uma inédita ocupação produtiva regional não teria se dado apesar das condições anteriormente descritas. Ao contrário, nos parece que a expansão do cultivo é construída como parte de uma estratégia de consolidação desses monopólios e de resposta aos bloqueios internacionais – incorporados nacionalmente – ao comercio de escravos, tal como explicitado na tese de Parron (2009). Em outras palavras, a expansão dos *plantations* de café no Vale do Paraíba é impulsionada tanto pelo crescimento da demanda internacional, mas também pelos baixos preços das terras, e, principalmente, pelo elevado uso de mão de obra escrava. Os resultados positivos auferidos pela exportação do grão, e que representavam parcela expressiva da economia local naquele momento, tal como explicita Ribeiro (2014), compunham parte das justificativas políticas adotadas pelos regressistas para defender o contrabando de escravos.

Importante lembrar, ainda, que montante representativo dos excedentes que remanescia no território ficava com o capital mercantil carioca, uma vez que as características do cultivo – i.e., longa tempo entre plantio e colheita –, bem como sua expansão, dependiam de um prévio endividamento dos produtores. Segundo Melo e Oliveira (2015), essa relação colocava uma tensão entre a elite mercantil da cidade do Rio de Janeiro e a agricultura interiorana ainda mais exacerbada com a edição do Ato Adicional de 1834, que separou institucionalmente as duas regiões. Diferente do cultivo da cana, que possuía uma movimentação econômica um pouco mais diversificada, no caso do café, havia um investimento muito restrito às próprias lavouras e à manutenção da mão de obra escrava, limitando o desenvolvimento de economias regionais no interior do território. A incapacidade desse esboço inicial de interiorização econômica de se consolidar como uma rede de economias urbanas significativas (Lessa, 2000) poderia ser mais precisamente influenciada – para além

da direta associação dessa dinâmica de investimentos – pelo pujante mercado escravista verificado no século XIX. Isso significa dizer que tais estratégias econômicas integrariam parte fundamental do projeto político das elites locais de manutenção de sua hegemonia sobre as instituições a partir de um viés centralizador e conservador, na medida em que os resultados econômicos justificariam publicamente a manutenção de suas práticas e estratégias.

Ainda que a escravidão tenha marcado o cultivo cafeeiro no Rio de Janeiro, é possível destacar, em especial a partir de 1850, a condução de investimentos no setor ferroviário fluminense que, em meados de 1880, já correspondia a cerca de 719 km de linhas em operação. Tais trajetos, que possuíam problemas e incompatibilidades técnicas, conectavam a região portuária do Rio de Janeiro em basicamente três eixos, o Norte Fluminense, a Região Serrana e o Vale do Paraíba. Essa estratégia dos produtores agrícolas garantiu uma sobrevida à produção cafeeira após o fim do tráfico negreiro eis que barateou o transporte do café, mantendo sua produção competitiva em relação às demais regiões que vinham se valendo, em especial, de mão de obra livre e investimentos tecnológicos para garantir sua participação no mercado. Em paralelo, é importante lembrar que é por volta de 1860 que se verifica a crise do café no Vale do Paraíba deslocando o cultivo para regiões como Cantagalo, Santo Antônio de Pádua e Itaperuna, bem como parte do capital mercantil que se volta para a emergente indústria têxtil.

De todo modo, a rede ferroviária implantada teve impactos limitados no desenvolvimento do interior fluminense, eis que, apesar do fomento induzido pelas obras de infraestrutura, o material metálico, bem como as locomotivas eram todas importadas não tendo sido estimulada a produção desses bens localmente. Ademais, a crise do Encilhamento no início da República precipitou a decadência das ferrovias com a concentração empresarial do setor ferroviário em duas companhias (uma pública e outra privada) que monopolizaram o transporte regional (Melo e Oliveira, 2015). Por outro lado, como explicita Lobo (1978), é a própria dinâmica colocada pela política monetária garantida por Rui Barbosa que teria permitido uma grande acumulação de capital industrial e financeiro, culminando em uma expansão e diversificação dos seus investimentos naquele período. Em paralelo aos investimentos ferroviários, que garantiram um pouco mais tempo ao cultivo de café fluminense, é também com recursos dessa atividade agrícola que a

indústria têxtil carioca é desenvolvida a partir da segunda metade do século XIX, chegando a possuir 25 das 55 instalações verificadas no país, tal como detalha Oliveira (2003).

A promulgação da Constituição de 1891 marcou uma série de mudanças institucionais que produziram efeitos importantes na dinâmica político-econômica da região. Inspirada no modelo norte-americano, foi responsável pela abolição das principais instituições monárquicas, tais como, o Poder Moderador, o Conselho de Estado e a vitaliciedade do Senado, bem como introduziu o sistema presidencialista de governo, com voto direto e mandato de quatro anos, sem direito à reeleição. Em relação aos Estados, houve uma importante reestruturação em que seus poderes foram ampliados a partir da introdução do princípio federalista, passando os Estados a se organizarem com leis próprias, respeitados os limites definidos na Constituição Federal, com presidentes estaduais também eleitos diretamente.

No bojo da estrutura federalista, uma outra alteração importante diz respeito à reorganização da distribuição da arrecadação de impostos, que foi caracterizada por uma desconcentração em favor do Estados – reduzindo o montante de recursos nas mãos da União que, apesar da reforma, ainda continuaram representando um volume expressivo. Nesse esquema, as receitas das exportações passaram a ir integralmente para o Estado exportador, beneficiando a economia paulista, que vivenciou o auge da exportação do café após a proclamação da República. Por outro lado, provocou um efeito ainda mais concentrador no caso do território fluminense. Isso porque, até a introdução de legislação específica sobre o tema, passando pelas várias orientações adotadas pelo Supremo Tribunal Federal (Pereira & Pereira, 2001), o imposto de exportação era cobrado tanto para operações realizadas para o exterior como nas interestaduais. Ademais, importante lembrar que nesse período parte substantiva das arrecadações da União advinham dos impostos de importação (Varsano, 1996), cuja entrada dos produtos dava-se, majoritariamente, pelo Porto do Rio. Essa condição produzia um dinamismo econômico que, por sua vez, acaba-se concentrado no território do Distrito Federal, pouco repercutindo no interior do território fluminense.

É nesse período também que a lavoura cafeeira em São Paulo começa a ganhar protagonismo, desbancando a produção no Rio de Janeiro que não mais podia contar com a mão de obra escrava e encontrava sérios limites para manter

sua produção competitiva. Por outro lado, no território paulista, o uso de mão de obra livre foi em grande parte responsável por conferir dinamismo às cidades que se consolidaram, tornando-se centros regionais importantes no interior. Esse crescimento pode ser explicitado a partir do Censo de 1920 em que São Paulo passa a despontar como principal centro econômico nacional, tornando-se um polo atrativo para investimentos (Pereira, 1995). Note que essa expansão dos cafezais se estende até atingir o interior do Paraná. De qualquer modo, até pelo menos 1920 a economia cafeeira foi responsável por manter a economia do território fluminense. A principal diferença concentra-se na ausência do dinamismo verificado em São Paulo e que não ocorre no Rio de Janeiro. Isto é, as cidades que prosperaram em virtude do café passaram a definhar, tornando-se fontes de emigração da população que, ausente de perspectivas futuras, tratava de buscar outras regiões. Santos (2002) sustenta que, ao invés de investir em outras atividades geradoras de renda, os barões do café teriam reaplicado seus recursos na capital. Em adição, a autora recorda que serão os recursos oriundos da expansão cafeeira aqueles responsáveis pelo início do processo de industrialização brasileiro até a crise de 1929, momento no qual teria se intensificado a diversificação do setor industrial, reduzindo a dependência das exportações e, nesse sentido, deslocando o eixo dinâmico da economia do país.

Como maior produtor mundial de café, o Brasil acabou criando algum grau de dependência dessa exportação, bem como ficou mais vulnerável às crises de superprodução do final do século XIX. Como resposta, o governo central passou a investir em políticas de manutenção da renda advinda do café realizando desvalorizações cambiais e adquirindo os excedentes de produção, nos moldes definidos no convenio de Taubaté, em 1906. Apesar da estratégia empregada haver produzido os efeitos desejados, as perspectivas de diminuição dos rendimentos provenientes da lavoura do café acabaram por induzir a migração dos investimentos na agricultura para a atividade industrial, em especial, no território paulista. Essa preferência se deu haja vista a convergência de uma série de fatores, dentre eles, uma maior diversidade na economia de São Paulo, maior mercado consumidor, grande número de imigrantes – cuja parcela estava inserida nas atividades de exportação e que, mais adiante vieram a ocupar posições na burguesia industrial e a

inexistência de um mercado de capitais consolidado – em que a proximidade com o banqueiro era fundamental para conseguir acesso aos recursos.

Por outro lado, no Rio de Janeiro, outras atividades competiam com a indústria em termos de mão de obra, o que a tornava mais cara em relação a SP. E, considerando o elevado risco de se empreender no setor secundário, bem como a possibilidade de realizar outras atividades relacionadas ao governo e a à produção imobiliária, essas últimas se mostravam mais atrativas para os empreendedores locais (Santos, 2002). Adicionalmente, Oliveira (2003) defende que o cenário internacional previamente à 1ª Grande Guerra teria explicitado ainda mais a fragilidade da indústria carioca que, largamente dependente de importações, viu a queda do câmbio e a diminuição dos fluxos de capitais para o país dificultar sua capacidade de acompanhar a modernização da indústria verificada em outras regiões, em especial, São Paulo.

Como um dos desdobramentos do progresso industrial paulista, combinado com políticas governamentais e o cenário internacional caracterizado pela influência das Guerras Mundiais, grande parte das importações brasileiras acabou sendo substituída pela produção nacional, localizada em São Paulo. Esse movimento, combinando com a criação e melhoramento de infraestruturas em outros Estados, diminuiu a importância do porto da cidade do Rio de Janeiro, que deixou de funcionar como centro distribuidor das importações no país. Santos (2002) afirma que tais fatores teriam alavancado a indústria em São Paulo, deixando a economia carioca dependente tanto do dinamismo desse Estado como da sua condição de sede do governo. Complementarmente, Lessa (2000) sustenta que, apesar da primazia econômica paulista, o Rio de Janeiro não teria limitado seu desenvolvimento à sua relação com as estruturas burocráticas do poder público, apresentando algum nível de modernização local. Isso implica dizer que o declínio do café, associado – no Rio de Janeiro – ao fim do comércio de escravos, abriu espaço para que o capital mercantil se desenvolvesse no âmbito da produção e gestão do urbano.

Sob o prisma da gestão da natureza, ainda que não seja possível falar propriamente em defesa do meio ambiente, parte da historiografia já registrava entre os intelectuais brasileiros desde pelo menos meados do século XIX posicionamentos em defesa dos recursos naturais (Pádua, 1987, 2004; Franco, 2002; Franco &

Drummond, 2004, 2009). Essas orientações, em grande medida fundamentadas por meio de teorias e estudos científicos realizados no exterior e por pesquisadores estrangeiros, trouxeram a abordagem conservacionista para o interior das estruturas burocráticas, em especial, durante a Primeira República. Pensadores como Herman von Ihering, Alberto Loefgren, Edmundo Navarro de Andrade e Alberto Torres foram responsáveis não apenas por participar da criação de instituições de pesquisa e proteção da natureza no eixo Rio-São Paulo durante o final do século XIX e início do XX, mas também por influenciar uma geração que atuou entre 1920 e 1940 propagando suas ideias no âmbito do poder público (Franco & Drummond, 2004).

Até o início do Estado Novo, quando Vargas se aproxima muito dos militares e acaba produzindo um distanciamento entre os cientistas, a influência dos conservacionistas na produção de políticas públicas se deu de forma explícita. Por exemplo, com a elaboração de normas (o Código Florestal, o Código de Caça e Pesca, o Código de Águas, o Código de Minas e o Código de Fiscalização das Expedições Artísticas e Científicas), com atuação direta de pesquisadores na burocracia, como no caso de Alberto José Sampaio (diretor do Museu Nacional) e Frederico Carlos Hoehne (diretor do Instituto Butantã) e na criação de instituições públicas, veja, por exemplo, o Serviço Florestal, que apesar de existir desde 1921, teve suas atribuições remodeladas a partir de 1944 para atender demandas de natureza conservacionista (Urban, 1998). Entretanto, mesmo com o fim do período autoritário de Vargas, os conservacionistas não lograram êxito em impulsionar sua agenda no interior da burocracia nas décadas seguintes com a mesma intensidade verificada durante a Primeira República. Esse movimento é revertido apenas durante o regime militar em que o projeto desenvolvimentista é tomado lado a lado com a construção de um discurso de identidade nacional na qual a – conservação da – natureza, ao menos no plano do discurso, exercia um papel fundamental (Vasques, 2018).

Ocorre que, mesmo com a progressiva perda de posição relativa em comparação a São Paulo, a economia carioca viveu momentos de prosperidade entre os anos de 1920 e 1960, mantendo-se próxima à média nacional, conforme sustentam Osório & Versiani (2013). Essa condição peculiar experimentada no Rio de Janeiro é sintetizada por Silva (2012) a partir da assertiva *crescimento e modernização com perda de importância relativa*. Com essa afirmação, o autor

procura explicitar duas questões centrais. A primeira, insere o Rio de Janeiro no movimento central de expansão e modernização da sua estrutura urbano-produtiva experimentado nacionalmente durante esse período. A segunda, por outro lado, ressalta o fato de que, apesar de haver acompanhado essa dinâmica de crescimento, esta se deu em ritmo inferior à média do país, resultando em perdas de participação regional na renda nacional e evidenciando um descompasso entre as suas taxas de crescimento e a média verificada no Brasil naquele momento.

Adicionalmente, o Rio de Janeiro foi objeto de vultuosos investimentos públicos que, em alguma medida, não ficaram limitados ao território carioca, incluindo espaços no interior fluminense, como foi o caso, por exemplo, da instalação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), em Volta Redonda, da Fábrica Nacional de Motores (1942), em Duque de Caxias, e da Companhia Nacional de Álcalis (1944), em Arraial do Cabo. Esses exemplos, somados a outros tantos na capital, como, a Petróleo Brasileiro S.A. (1953) e a Frota Nacional de Petroleiros (1954), reiteram não só a predominância da indústria de base no território fluminense, mas também a presença do estado na estrutura produtiva regional, assim como a baixa importância do capital privado, em especial, estrangeiro. Em complementação aos elementos anteriormente trabalhados, destaca-se que a cidade do Rio exercia um papel de centralidade cultural e simbólica que, mesmo considerando o declínio industrial relativo e o marginal desempenho agrícola, continuava a atrair investimentos. Sobre esse ponto, Lessa (2000) defende que o Rio teria concentrado serviços sofisticados, concentrando o sistema bancário, sediando escritórios de grandes empresas, portal de entrada para visitantes nacionais e estrangeiros, favorecendo o crescimento do setor terciário.

Para além dos investimentos realizados pelo governo federal voltados para o estímulo do setor industrial no Rio de Janeiro, Santos (2002) afirma que naquele momento a indústria carioca era caracterizada principalmente por estabelecimentos de pequeno porte, e sua produção voltava-se para o mercado local, exceto no caso da indústria têxtil, em que as empresas de grande porte atendiam o mercado inter-regional. A diversificação industrial observada a partir de 1920, que incorporou as indústrias cimenteira e siderúrgica, incluindo a modernização da têxtil, teria sido conduzida por São Paulo, ainda que o Rio tenha se beneficiado dessa dinâmica. De qualquer forma, a partir da década de 1930, Silva (2012) destaca que a indústria

fluminense a ser composta principalmente por indústrias de base e de bens intermediários, diferente do que foi observado em São Paulo, em que houve uma projeção dos setores de ponta.

Fundamental ressaltar que até a fusão, o território fluminense competia não só com a pujante economia paulista, mas também com o próprio Distrito Federal que empregava medidas de estímulo à ocupação industrial do solo carioca a fim de evitar ao máximo o espraiamento da atividade industrial para além de suas fronteiras. Por exemplo, os incentivos que contribuíram para a consolidação das áreas atendidas pela Estrada de Ferro da Leopoldina. Para Sobral (2018), mesmo considerando essa dinâmica de resistência da interiorização estadual, alguns vetores de modernização em escala nacional emergiram e teriam requalificado partes do território fluminense, incluindo o desenvolvimento de bases industriais no seu interior. Ocorre que esse movimento teria se dado de forma insular, não gerando adensamento produtivo efetivo e desacompanhado de infraestrutura básica, sendo incapaz e configurar novas centralidades e economias regionais robustas. Para o autor, o interior fluminense teria permanecido à sombra da metrópole carioca, em que houve a multiplicação de cidades dormitório e de vários produtivos.

Oliveira (2003) apresenta dois elementos que teriam contribuído para a caracterização do processo de industrialização fluminense. O primeiro, reiteradamente discutido, trata dos desdobramentos envolvendo a condição política singular em que o Estado e a cidade do Rio de Janeiro estavam inseridos. Ou seja, a demanda gerada pelo governo central, bem como seus inúmeros investimentos em setores estratégicos encontravam dificuldades para produzir dinamismo para além das fronteiras cariocas, haja vista que, constituídas como duas unidades da federação, faltaram políticas de integração das ações, instituições e formas de ocupação do território. Essa dinâmica teria gerado o que Sobral (2018) descreve como um processo de metropolização precoce que, sem proporcional desenvolvimento institucional, teria contribuído para um padrão desigual de urbanização, acelerando sua periferização da força de trabalho ou sua ocupação em áreas irregulares da cidade. O segundo elemento, estaria relacionado à localização dos investimentos industriais no interior, ou seja, inseridos com base no eixo rodoviário que ligava Rio de Janeiro a São Paulo e Minas Gerais, todos localizados a oeste da Baía de Guanabara. Segundo o autor, as rodovias para o Norte e Noroeste

do Estado não teriam se constituído como eixos importantes, eis que o acesso à cidade do Rio de Janeiro era interrompido pela baía. Essa limitação geográfica teria contribuído para a limitação da expansão industrial no lado leste do corpo hídrico, uma vez que, até a construção da Ponte Rio-Niterói, era necessário realizar o trajeto contornando a baía, em um trecho de aproximadamente 100 km. Percepção essa reiterada pela própria ocupação do norte fluminense, em que a economia sucroalcooleira, responsável por dinamizar a economia naquela região, permaneceu como principal atividade até seu declínio a partir do final dos anos 1960, substituída pelo petróleo nas décadas seguintes (Cruz, 2016).

Aos fatores anteriormente apresentados a partir da bibliografia, é possível incluir uma outra variável menos privilegiada pelos estudos envolvendo a economia regional fluminense, qual seja, sua dinâmica política. Isso significa dizer que, mesmo após o encerramento do período de grandes instabilidades da Primeira República, fato é que as disputas pelo governo da ‘presidência estadual’ foram marcadas por inúmeras rupturas institucionais em que as instituições públicas foram reiteradamente desafiadas a partir dos embates entre as elites locais. Esses movimentos disruptivos se estenderam durante o período Vargas, inclusive e, principalmente, no Estado Novo, em que o Rio de Janeiro experimentaria inúmeras trocas de comando, muitas delas duraram períodos expressivamente curtos, como no caso do primeiro interventor, Demócrito Barbosa, que permaneceu no cargo por apenas 4 dias. Por outro lado, ressalta-se a importância de governos como de Ary Parreiras, responsável pela realização de grandes obras de infraestrutura, escolas, hospitais, criando conselhos na área de economia, educação e saúde pública, bem como realizando a reforma judiciária, e de Ernâni do Amaral Peixoto que recuperou as finanças do Estado, concluiu as obras da hidrelétrica de Macabu, além de ter dado continuidade às obras de expansão rodoviária, vide a RJ-116 e parte da BR-101.

Acredita-se que essa reiterada instabilidade política experimentada na primeira metade do século XX, também teria contribuído de forma significativa para dificultar o desenvolvimento de políticas de investimento regional coesas ao longo do território fluminense. Isso porque, para além da insegurança institucional gerada a partir das errantes decisões tomadas pelos vários setores – do executivo, legislativo e judiciário – era necessário, em várias ocasiões lidar preliminarmente com os

passivos gerados aos cofres públicos após administrações conturbadas e descuidadas sob o aspecto fiscal. Lembre-se, ademais, que essa instabilidade política não era exclusividade da capital fluminense, mas também era verificado na sede carioca, que entre a República Velha e os anos 1950, estava diretamente submetida ao controle central, mitigando a dinâmica política local (Perez, 2007)

Enquanto a cidade do Rio de Janeiro se organizava em larga dependência do governo central, nas décadas de 1930-40 a economia paulista se consolidava. A crise de 1929, Revolução de 1930, e a consolidação de uma política de industrialização estruturada a partir de um modelo de substituição de importações, favoreceram um perfil industrial voltado para setores mais novos e tecnologicamente mais avançados. A ruptura com o comércio internacional, haja vista a 2ª Guerra Mundial, também contribuiu para a expansão da indústria brasileira e, em particular, a paulista que, nesse momento, já se colocava como o principal centro de abastecimento da economia brasileira. Para além desses aspectos, a proximidade com São Paulo, bem como a malha viária existente impactou negativamente a economia fluminense. Importante notar que, entre 1930 e 1980, foi constituído um esforço de consolidação da economia brasileira a partir da internalização de toda a estrutura industrial. E, como ilustrado anteriormente, tal política pública não foi desenvolvida apenas partir a concessão de benefícios e tratamentos diferenciados aos setores considerados estratégicos, mas também incluiu a realização de investimentos estatais diretos nos setores entendidos como essenciais para alavancagem da economia (Santos, 2002). Pereira (1995) defende que, mesmo considerando essa trajetória de declínio da indústria no Rio de Janeiro durante o período descrito, foi possível verificar um incremento em determinados setores como, por exemplo, químico, metalúrgico e de minerais não metálicos, com destaque para a produção de cimento, materiais elétrico, de transporte e de comunicação, bem como couro e pele, e, finalmente, farmacêutico.

Tal direcionamento do poder público no território fluminense se justificava na medida em que essa região representava um importante centro da economia nacional. De todo modo, outras áreas como São Paulo e Minas Gerais poderiam ter sido privilegiadas. Entretanto, as condições políticas peculiares experimentadas pelo Rio de Janeiro no curso da primeira metade do século XX, colocavam a região sob uma condição privilegiada, em especial considerando o estabelecimento de relações

de apadrinhamento local, como no caso, por exemplo, de Amaral Peixoto, então genro de Vargas. Ocorre que, após a morte do presidente em 1954, e as importantes mudanças políticas ocorridas a partir da década de 1960, o interior fluminense acabou perdendo seus “padrinhos” que, apesar de comporem uma ordem social autoritária, haviam contribuído para manutenção do dinamismo econômico. Para Santos (2002), a superação dessa estagnação econômica dependeria do crescimento da metrópole carioca ou da decisão política de localizar no Estado um bloco de investimentos públicos que fosse capaz de sustentar um sólido processo de desenvolvimento. Entretanto, nenhuma das duas possibilidades foi verificada e, a despeito de eventuais esforços, a indústria fluminense continuou a observar uma queda da sua participação no cenário até pelo menos meados da década de 1980.

Durante a década de 1950, o declínio da indústria fluminense foi desacelerado por conta de investimentos que inauguraram uma nova fase na industrialização brasileira, na qual as políticas federais eram endereçadas à integração das principais áreas industriais do país (Oliveira, 2003). No Rio de Janeiro isso representou um largo investimento em rodovias, que foi impulsionado com a instalação de empresas estatais ao longo dos eixos viários, cujo objetivo era criar algum dinamismo regional. Nesse contexto é possível destacar a ampliação e redefinição do traçado da rodovia Presidente Dutra, a BR-116 Sul, bem como as obras de abertura da Avenida Brasil, locais em que são projetados os principais investimentos industriais estratégicos do governo central dentro e fora do Distrito Federal, em especial, na baixada fluminense e na região do médio paraíba.

Nesse aspecto, a Dutra representa um papel singular nessa dinâmica uma vez que suportou não apenas o desenvolvimento siderúrgico, mas também viabilizou a ocupação de municípios como São João de Meriti e Nova Iguaçu, ambos na região metropolitana do Rio de Janeiro. Outro investimento viário importante é a BR-040 que conectou Rio e Minas, passando por Petrópolis, São José do Vale do Rio Preto e Três Rios, município esse que desempenha um papel de destaque na região haja vista sua posição geográfica entre Belo Horizonte e Volta Redonda, bem como suas conexões ferroviárias e rodoviárias com a cidade do aço. Na medida em que passou a cruzar a região serrana em seu novo trajeto, a BR-040 revigorou a indústria de laticínios e alimentos, bem como a metalúrgica. Mais adiante, próximo à fusão, a BR-

101 também ganha importância com a construção da Ponte Rio-Niterói, assim como seu trecho na região Sul que, associada à atividade petrolífera contribui para dinamizar a economia na região de Angra dos Reis.

Durante esse período, em especial após a 2ª Grande Guerra, em que são implementadas políticas de restrição de importações, bem como o próprio Plano de Metas, a região fluminense volta a receber importantes contribuições estatais, reiterando sua alta dependência no vetor público de investimentos. Notadamente, nos setores siderúrgico e químico, os quais eram significativamente relevantes no plano nacional, na indústria naval, na construção da refinaria Duque de Caxias e na modernização do parque têxtil (Pereira, 1995; Oliveira, 2003). Somado a isso é possível ressaltar alguns incentivos estaduais, como no caso da baixada fluminense, após a crise de citricultura vivenciada no final dos anos 1940. E, enquanto a perda relativa no Estado era contida em virtude dos desdobramentos oriundos dos investimentos federais, o mesmo não poderia ser dito no que diz respeito à cidade do Rio de Janeiro, em que essa queda foi mais acentuada. Isso porque, como sustenta Santos (2002), as indústrias de bens de consumo duráveis e aquelas de bens de capital, que tiveram maior protagonismo durante do período de Juscelino Kubitscheck, demandavam áreas de maior porte do que cidades como Rio de Janeiro e São Paulo poderiam oferecer. Enquanto essa demanda transbordou para a região metropolitana paulista, formando um cinturão industrial no qual o Estado tratou de investir em infraestrutura – em um movimento que favoreceu a ampliação da arrecadação, possibilitando novos investimentos –, o mesmo não ocorreu na periferia carioca. Neste caso, a separação em Distrito Federal e Estado dificultou a interlocução haja vista que, já naquele momento, a competição entre as unidades federativas se dava em detrimento de estratégias colaborativas.

3.2 Trajetórias de incerteza: do rumo à fusão até a emergência do neodesenvolvimentismo

A década de 1960 marca a emergência do processo de transferência da capital para Brasília, bem como uma maior intensidade nas perdas da indústria de transformação no Estado. Apesar de tal mudança já havia sido prevista desde a Constituição Federal de 1891, em seu art. 3º, a indicação de Juscelino em sua

campanha eleitoral de que daria efetividade à empreitada não foi levada tão a sério, tanto é que, como indicam Osório & Versiani (2013) a oposição não teria apresentado qualquer barreira ao pleito com a certeza de que, mais adiante, o desmoralizaria por conta do fracasso de sua ambição. Ainda que o mencionado autor defenda em seu texto que teria havido um reduzido debate público nos anos anteriores à mudança e, nessa medida, os problemas locais estariam ocultados pelos problemas nacionais e dinâmicas polícias federais, tendo o carioca descoberto sua cidade apenas quando da perda de sua centralidade polícia, outros textos divergem de tal orientação.

Tal como defende Oliveira (2003), Canosa (1998) e Motta (2001), mesmo antes da decisão, já havia um debate importante sendo travado por cariocas e fluminenses produzindo um relevante conflito tanto sob a dimensão política como econômica. Nesse sentido, a autora destaca uma série estudos elaborados e manifestações públicas produzidas naquele momento que reforçam a existência de uma disputa, bem como a produção de um material intelectual voltado para defender aqueles que queriam a fusão. Entendia-se que a reintegração poderia evitar o aprofundamento de uma crise econômica que ganharia maiores proporções após a criação do Estado da Guanabara. Essa decadência poderia ser associada a fatores como a falta de investimentos do governo federal, o crescimento e concentração da indústria paulista e as características e especificidades da industrialização no Rio de Janeiro. Motta (2001a) ainda amplia a complexidade dessa disputa ao destacar posições diversas que envolviam, por exemplo, alçar Petrópolis a condição de capital. A autora reforça a ideia de que as discussões nos anos anteriores à transferência foram grandes, mobilizando os principais jornais e atores políticos.

Ocorre que a decisão de Juscelino de mover a capital, apesar de haver sido construída de modo autoritário, encontrava-se alinhada aos interesses de seus principais apoiadores. Estes ansiavam pela expansão do capitalismo nacional na direção do interior do país e a engessada estrutura burocrática do Rio de Janeiro não oferecia o dinamismo necessário à execução das reformas exigidas. Pelo contrário, a cidade operava como um polo centralizador das lutas sociais e de uma constante oposição verificados ao longo dos anos. Mesmo após o movimento iniciado por JK, a gestão carioca continuou a privilegiar – durante os governos de Carlos Lacerda, Negão de Lima e Chagas Freitas – investimentos urbanísticos em

detrimento do desenvolvimento industrial local que, até aquele momento, tinha sua economia protegida das crises pela constante expansão do setor público (Osório & Versiani, 2013). O autor coloca que havia a percepção de que modernizar a cidade contribuiria para manutenção da sua centralidade. Motta (2001a) lembra que o parque industrial carioca naquele momento ainda era o segundo do país e nele predominava produção de bens como alimentícios, têxteis, vestuário e calçados. Setores mais dinâmicos, ligados aos bens de produção e consumo duráveis – que experimentaram larga expansão durante a década de 1950 – encontravam-se nesse momento em São Paulo, mais precisamente na região do ABC paulista.

Ao colocar a política industrial em segundo plano, os governos até a fusão em 1975 privilegiaram uma política focada na criação de distritos. Essa opção teria se dado influenciada a partir das orientações da representação patronal da indústria da Guanabara e, segundo Osório & Versiani (2013), com base em premissas equivocadas, o que teria conduzido a proposta ao fracasso. Acreditava-se naquele momento que estaria havendo um espraiamento industrial da cidade do Rio de Janeiro para sua periferia, em semelhança ao que vinha sendo verificado em regiões como São Paulo, e esse movimento precisaria ser contido para garantir a permanência das indústrias na Guanabara. A estratégia foi oferecer espaço e infraestrutura na cidade. Entretanto, como demonstra Santos (2002), o que ocorrera era exatamente o contrário. Ou seja, separado federativamente, o entorno da cidade Rio de Janeiro não recebeu investimentos em infraestrutura o que dificultava a atração de investimentos. Aquele momento demandava, portanto, não uma política de concentração industrial na Belacap, mas a condução de um arranjo federativo cooperativo coordenado entre as duas unidades federativas, o que nunca ocorreu.

A percepção de que o setor industrial precisava ser estimulado em direção a outros vetores na cidade do Rio de Janeiro decorria dos diagnósticos que apontavam o crescimento da indústria fluminense acima da média nacional, entre 1940-60. Entretanto, ainda que a ideia de explorar outros trechos do território fosse plausível, eis que o lado leste da cidade se encontrava saturado e sem área disponível para expansão, tampouco para instalação de novas indústrias, como destacam Osório & Versiani (2013), o avanço do interior estava associado aos investimentos estatais realizados pelo governo federal e não em virtude da transferência das plantas industriais para o entorno carioca. Sob esse aspecto, ao

invés de contribuir para a implementação de infraestrutura na periferia da cidade a fim de atrair investimentos, a opção do governo foi investir na ocupação da Zona Oeste e da Baixada de Jacarepaguá, estimulada pelos distritos e pela abertura do Túnel Dois Irmãos (Santos, 2002).

O que seria efetivamente percebido mais adiante é que a separação entre centro e periferia teria contribuído para agravar as perspectivas já limitadas de ambas unidades federativas. Como explicitado por Santos (2002), a saída da capital se deu em momento de hipertrofia do Estado e a política de interiorização da economia brasileira para as regiões Norte e Centro-Oeste não conferiu qualquer tratamento especial ao Rio de janeiro como forma de compensar a perda de seu status político-administrativo. Desse modo, ainda que não tenha sido o único fator a contribuir para uma crise que já vinha se manifestando desde o início do século XX, certamente colaborou para sua intensificação. Até porque, como anteriormente comentado, não se acreditava plenamente na consolidação de Brasília como capital e que as políticas de modernização urbana, bem como o setor de serviços manteriam o alto dinamismo da economia carioca, não dependendo de políticas de fomento.

Mesmo que a política industrial adotada estivesse voltada para os interesses dos empresários cariocas, esta foi insuficiente para reposicionar a Guanabara no cenário econômico nacional. Osório & Versiani (2013) destacam que a estratégia de criação de distritos fracassou nos três governos prévios à fusão atingindo percentuais irrisórios de ocupação das áreas alocadas para finalidades industriais. Ademais, importante destacar que o crescimento do setor secundário verificado na década de 1970 não estaria atrelado à referida política, mas ao milagre econômico, que produziu elevadas taxas de crescimento em todo o país (Santos, 2002). Ainda para a autora, a estagnação econômica experimentada pelas unidades federativas foi encarada a partir de perspectivas distintas. Enquanto que no território fluminense os administradores alimentavam alguma esperança de que o governo federal iria ressarci-los dos ‘prejuízos’ arcados com o adensamento populacional experimentado na baixada fluminense, que servia principalmente de cidade dormitório – concentrados os empregos na capital –, na Guanabara a elevação à condição de Cidade-Estado foi considerada uma compensação do governo central pela transferência do Distrito Federal. Isso porque, permitia que fossem somadas as

arrecadações estaduais e municipais na área equivalente de uma cidade. Esse reforço orçamentário possibilitaria, portanto, a realização dos investimentos públicos.

Após o golpe de 1964, houve uma degradação da lógica política local, intensificada pelas várias cassações que, em especial, atingiram a cidade do Rio de Janeiro, haja vista tanto sua centralidade política no cenário nacional como também seu tradicional papel oposicionista. Nesse sentido, tanto a esquerda como a direita carioca sofreram diretamente com essa ruptura, uma vez que Lacerda – que fazia parte da União Democrática Nacional (UDN) – rompera com o regime ao longo dos anos 1960. Note, aliás, que esse movimento acabou facilitando a implementação da política localista e clientelista por Chagas Freitas nos anos seguintes. A abordagem do novo governador, aliada ao projeto do governo militar de esvaziar a centralidade do Rio de Janeiro em prol de Brasília, marcaram no início dos anos 1970 a emergência da dinâmica favorável à estadualização da Guanabara.

Como explicitado por Motta (2001a), Chagas Freitas teria conduzido um esforço em buscar a estruturação de seu governo a partir de uma orientação local, se distanciando do panorama nacional, convergindo tanto com o interesse como com as imposições do governo militar. Tais escolhas não se davam exclusivamente por conta de uma preferência pessoal, mas detalha a autora que o novo governador havia sido uma aposta de Geisel para garantir pelo menos dois objetivos, quais sejam, compor as forças políticas locais e evitar a emergência de uma liderança nacional oposicionista. Essa orientação também favorecia Chagas Freitas na medida em que sua baixa exposição nacional no centro político do país tendia a evitar conflitos com setores militares não alinhados à escolha de Geisel. A dinâmica de estadualização da Guanabara se acentuou ainda mais com o fechamento do regime em 1968 e intensificação dos esforços para conferir centralidade política à Brasília. O discurso naquele momento se repetia no sentido de que sua marginalização seria compensada com a sua peculiar condição de ‘cidade-estado’.

Ocorre que as expectativas de Chagas Freitas e de tantos outros cariocas a favor do projeto foi frustrada em julho de 1974 quando Geisel consegue no Congresso a aprovação de lei que determinava a fusão da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, a despeito das discussões políticas e econômicas em curso. Definida a fusão, Geisel designa o Almirante Floriano Faria Lima como primeiro governador, evitando nomear alguém local que acabasse estimulando tensões entre

as elites e, consequentemente, fomentando novas disputas. Tal como esclarece Oliveira (2003), havia uma série de dúvidas a respeito das intenções de tal movimento, uma vez que a Guanabara remanescia como um espaço de constante oposição, bem como era o único estado governado pelo MDB – ainda que sob uma questionável aliança com os militares, a partir de Chagas Freitas.

De todo modo, a Guanabara a partir de 1975 deixa de ser Estado e, ao assumir a condição de município, passa a compor sob a condição de núcleo político, econômico e cultural a capital do novo Estado do Rio de Janeiro. Observe que, junto da fusão, a Lei Complementar n. 20/1974 também constituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro – prevista um ano depois das outras oito áreas criadas pelo regime militar por meio da Lei Complementar n. 14/1973 (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza). A opção de criação das regiões metropolitanas emergia alinhada com a proposta de estimular o desenvolvimento a partir de núcleos econômicos que concentrariam os investimentos produtivos a partir do planejamento estatal. Seguindo esse entendimento era necessário promover, consolidar e expandir as políticas de polos de crescimento e a institucionalização das áreas metropolitanas desempenhava um papel importante nessa dinâmica. Exatamente por compreender o papel de centralidade que essas regiões poderiam desempenhar – descentralizando o controle político a partir da constituição de uma quarta instância administrativa – que o governo federal concentrou as atribuições de criação das regiões metropolitanas e de seus órgãos gestores.

No ato de criação, Estados como São Paulo e Rio Grande do Sul já desenvolviam projetos de gestão compartilhada, bem como defendiam que a questão metropolitana fosse de competência estadual, não federal. Esse posicionamento visava evitar que decisões tomadas pelo governo central prejudicassem interesses e projetos pensados e implantados em nível regional. Contudo, prevaleceu a perspectiva centralizadora que, para Oliveira (2003), constituiu uma espécie de forma indireta de intervenção e concentrou as atenções na definição da vaga ideia de ‘serviços de interesse comum’ que acabou se tornando o foco da proposta da União, ainda que não deixasse clara as atribuições e intenções dos órgãos gestores. Em complementação, é durante o governo Geisel – auge da ideologia do planejamento como instrumento superior de formulação das

políticas públicas – que é criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Políticas Urbanas, com o objetivo de organizar o planejamento urbano o hierarquizando com base em uma estratégia nacional. Ao menos parte das orientações produzidas por essa comissão foram incorporadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento, que incluía instrumentos para enfrentar desequilíbrios regionais.

As políticas fomentadas pelo governo militar priorizavam investimentos nos setores de bens intermediários e enérgicos, por exemplo, a metalurgia e o petroquímico, mas também incluíam obras de desenvolvimento urbano, privilegiando áreas como habitação e saneamento. Santos (2002) aponta que o II PND conseguiu diminuir a polarização regional, aumentando a participação de Estados como Bahia e Paraná, mas acabou tratando Rio de Janeiro e São Paulo como iguais. Isto é, classificando-os como áreas de concentração do crescimento econômico. Dessa forma, acabou juntando duas economias que apresentavam estrutura e dinamismo muito distintos. Em paralelo ao II PND, a autora recorda que outra decisão importante havia sido tomada pelos militares em relação ao Rio de Janeiro, isto é, localizar no Estado o vetor científico-tecnológico que transformaria o país numa potência regional.

Dessa forma, se a fusão teria sido realizada sob o pretexto de corrigir a histórica separação entre núcleo e periferia, contribuindo para o desenvolvimento econômico fluminense, tal dinamismo seria alavancado pelo investimento estatal em tecnologia de ponta – explicitado, por exemplo, com a implantação das usinas nucleares em Angra dos Reis e da criação da Companhia Brasileira de Computadores. Entretanto, o agravamento do contexto externo e da crise cambial obrigaram o governo militar a ser mais seletivo em seus projetos. Assim, nem o interior do Estado foi objeto de elevados investimentos estatais, tampouco a recém reintegrada metrópole carioca foi capaz de alavancar o dinamismo da economia estadual. Já na própria década de 1970 a expectativa de que a fusão seria o fator predominante na retomada do desenvolvimento foi frustrada, restando apenas a convicção que tal medida comporia parte da estratégia política de dissolver um núcleo de oposição ao governo federal.

Em paralelo aos esforços do governo militar de promover o desenvolvimento econômico no país, no período que marca a última etapa de industrialização pesada

(Pereira, 1995) ocorria, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano, em Estocolmo. Ainda que a orientação adotada pelos representantes brasileiros aponte para uma série de controvérsias, haja vista seu posicionamento contrário às pioneiras medidas voltadas para sustentabilidade, a própria dinâmica de emergência do ambientalismo suscita muito mais debates sobre essa decisão do que sua simples condenação (Vasques, 2018). Se no plano internacional a diplomacia brasileira tinha dificuldades para lidar com os novos debates envolvendo a gestão globalizada e sem fronteiras da natureza, internamente, a política desenvolvimentista seguia seu rumo sem grandes oposições. Limitando-se o governo federal a realizar algumas concessões no campo conservacionista, convergentes tanto com o discurso de identidade nacional propagado pelos militares, como com algumas das expectativas internacionais – e.g., a criação de espaços protegidos, bem como da Secretaria Especial do Meio Ambiente[13], em 1973, subordinada ao Ministério do Interior.

Especificamente no âmbito estadual, São Paulo e Rio de Janeiro se colocam como protagonistas nesse processo. O primeiro foi responsável pela criação da CETESB, em 1974, atualmente denominada Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, e, o segundo, da Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) e da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), ambas instituídas em março de 1975. Nesse contexto, a partir da análise de Wandesforde-Smith e Moreira (1985) a respeito da introdução do mecanismo de avaliação de impacto ambiental no arcabouço normativo estadual, acredita-se que o momento da fusão teria produzido um movimento de ruptura institucional que teria favorecido a incorporação de novos elementos à estrutura estatal. Olhando exclusivamente para instituições que tratavam de temas ambientais, naquele momento Estado do Rio de Janeiro já possuía um consolidado programa de controle de poluição das águas e a Guanabara, desde a década de 1960, já detinha o Instituto de Engenharia Sanitária, voltada para o controle de qualidade das águas, em especial, do Paraíba do Sul, e alguns assuntos envolvendo poluição. A reestruturação institucional provocada pela fusão teria reunido esses técnicos, outrora fragmentados no interior da burocracia,

[13] Lembre-se que a SEMA foi antecedida por instituições como o Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR), Instituto Nacional do Mate, Instituto Nacional do Pinho e o próprio Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)

em um grupo mais concentrado de instituições, favorecendo a emergência de mecanismos inovadores, como foi o caso da avaliação de impacto ambiental.

As mudanças estimuladas pelo processo de fusão se apresentaram como uma janela de oportunidade para inovações institucionais que se encontravam latentes no interior da burocracia. Por outro lado, também marcaram o distanciamento do governo federal haja vista os fatores políticos e econômicos anteriormente comentados, bem como sua capacidade de influência junto a este. Essa dinâmica é explicitada por Neto & Santos (2013) ao observarem a participação do Rio de Janeiro no governo federal durante o referido período. Entre 1946 e 1964, os autores identificam um elevado peso de atores políticos cariocas e fluminenses no governo federal. Entretanto, a partir do início do regime militar (até 1985), essa importância cai abruptamente, evidenciando os esforços do governo militar para enfraquecer politicamente a antiga capital, minando o protagonismo do eleitoral do MDB – hipótese essa rechaçada por Motta (2001). Isso porque, como ilustram Ferreira & Grynszpan (1994), apesar de os arenistas identificarem a fusão como uma oportunidade de marginalizar os emedebistas da dinâmica regional – e do próprio receio que estes sentiam da disputa que teriam entre si após a fusão –, uma vez concluído o governo de Faria Lima, Chagas Freitas reassumiria debelando a esperança dos membros da ARENA. A aparente contradição entre as hipóteses revela um cenário de elevada complexidade analítica indicando espaço para que outras análises desenvolvam as nuances deixadas de lado pelas tradicionais abordagens adotadas pela literatura.

Considerando o cenário definido a partir da fusão, combinado com percepções equivocadas sobre como lidar com a estagnação econômica experimentada (Osório & Versiani, 2013), a crise econômica emergida no final dos anos 1970 se aprofundaria na década seguinte sem que fosse apresentada qualquer alternativa viável para sua superação. A despeito do crescimento da indústria extrativista com a exploração da bacia de campos a partir de 1977, o setor de transformação sofreu importantes quedas, junto com têxtil e naval. Em paralelo, esse é o momento também em que grandes grupos do setor financeiro se deslocam para São Paulo. A elevada dependência da economia fluminense em relação à nacional e a baixa mobilidade dos gêneros industriais e agrícolas, voltados essencialmente para o mercado interno, reduziam ainda mais o dinamismo estadual.

As políticas recessivas adotadas nos anos 1980 contribuiriam ainda mais para retardar a recuperação da indústria fluminense (Pereira, 1995).

A despeito dos percalços políticos envolvendo a indicação de um almirante que nunca havia se envolvido na política carioca ou fluminense para implementar a fusão, foram os investimentos federais nos dois anos seguintes à transformação que garantiram alguma sobrevida ao Estado. O pressuposto de que a crise experimentada nos anos 70 seria transitória levou a condução de uma estratégia econômica que privilegiava investimentos nos setores de insumos básicos e bens de capital, em regra, dependentes de atuação governamental, a partir de endividamento externo. Nesse sentido, para além dos investimentos realizados pelas próprias estatais que possuíam sede no Rio de Janeiro, é possível verificar a atuação do governo federal na ampliação da CSN e da REDUC, instalação da usina de Angra, recuperação de estradas e da rede ferroviária federal, bem como a elaboração e implantação do II Plano de Desenvolvimento Naval. Ocorre que, mesmo considerando os investimentos realizados no II PND, estes não foram capazes de produzir sólida resistência face a segunda etapa da crise do petróleo em 1979 (Oliveira, 2003).

Nesse contexto, a década de 1980 se caracteriza por uma ruptura no padrão histórico de crescimento estabelecido nas décadas anteriores, em um cenário econômico nacional marcado por uma severa instabilidade macroeconômica. Há a substituição dos investimentos nos setores produtivos de bens intermediários realizados por empresas estatais por uma ênfase de direcionamento da economia para a exportação de produtos primários, consonante às orientações do Fundo Monetário Internacional. Essa condição de instabilidade e declínio não foi diferente para a economia fluminense, que continuou sua trajetória de redução de participação na produção nacional, nos três setores – eis que a nova orientação do governo federal em nada beneficiava a economia regional. No setor terciário há uma redução ainda mais intensa, resultante tanto do desarranjo das finanças públicas como também da transferência das atividades para a nova capital. A agricultura também pouco consegue responder a esse período de crise haja vista sua debilidade estrutural, acompanhada da expansão da fronteira agrícola em outras regiões do país. Por fim, a indústria é afetada pela desestruturação de determinados

setores, em especial, na região metropolitana, bem como em virtude do processo de desconcentração produtiva estimulado na década anterior (Silva, 2012).

Nesse período, evidencia-se também o crescimento da exploração do petróleo na Bacia de Campos, descoberto em meados da década de 1970, redefinindo o papel do Rio de Janeiro no setor. A partir dessa dinâmica, o Estado deixa de ser apenas a sede da Petrobras e passa assumir um papel de protagonismo na produção de hidrocarbonetos no país. Ainda que, como destacam Melo e Oliveira (2015), os efeitos de encadeamento das atividades de refino de petróleo e distribuição de derivados tenham produzido impactos muito limitados na economia fluminense. Isso porque, colocam os autores que, naquele momento, o principal objetivo tanto da estatal quanto do governo era buscar a autossuficiência e, dessa forma, remover o gargalo externo que limitava o desenvolvimento econômico brasileiro. Assim, não havia uma grande preocupação em prever estruturas que se beneficiassem dos efeitos industrializantes da produção de petróleo na costa fluminense. Pelo contrário, houve uma descentralização dos recursos para instalação de polos petroquímicos entre Bahia, São Paulo e Rio Grande Sul (Oliveira, 2003). De qualquer modo, a exploração na Bacia de Campos coloca o interior em uma dinâmica de crescimento mais pujante do que a própria região metropolitana, passando a compor uma expressiva parcela do PIB do Estado – enquanto que a indústria de transformação nesse mesmo período sofre uma forte redução.

Diversos autores na literatura sobre economia regional associam o baixo desempenho fluminense a uma pluralidade de fatores. Por exemplo, Natal (2005) que percebe a existência de uma sobreposição de crises – caracterizadas por falta de competividade, redução nos investimentos federais, agravamento de problemas sociais, conflitos federativos; Dain (1990) destaca a condição do Rio de Janeiro como pioneiro no processo de industrialização e a sua dificuldade de se desenvolver à luz das transformações industriais; Oliveira (2003) sustenta que esta teria ligação com a desestruturação sofrida por setores fundamentais da indústria estadual (naval, química, metalúrgica); Sobral (2013) haja vista o que o autor define como um estrutura produtiva ‘oca’ caracterizada por *um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho*; e, finalmente, para Silva (2012), o baixo crescimento estaria

associado a um reduzido dinamismo da indústria em geral que estava voltada para a produção de bens intermediários, seguindo a economia nacional, dependente do mercado interno.

Entretanto, é fundamental a lembrança de Limonad (1996) à necessidade de pensar a dinâmica político-econômica fluminense a partir de uma perspectiva que extravase o território carioca. Como explicita a autora, boa parte das análises a respeito do esvaziamento econômico do Rio de Janeiro associa o fenômeno aos acontecimentos de 1960 e 1975, reforçando a centralidade exercida pela cidade do Rio de Janeiro, ignorando ou, na melhor das hipóteses, marginalizando a complexidade da dinâmica econômica do interior fluminense. Reforça nesse contexto que o discurso sobre o esvaziamento econômico esteve muitas vezes norteado pelos interesses das elites regionais metropolitanas, em detrimento de uma abordagem mais ampla sobre o Estado do Rio de Janeiro. Assim, entende que o esvaziamento, em verdade, corresponderia a uma simplificação das complexas transformações experimentadas no território como um todo e não apenas no que diz respeito à capital ou ao território metropolitano. Abordagem essa evitada pelas análises empíricas empreendidas pelo presente trabalho.

Como visto, não resta dúvida acerca da importância dos fatores anteriormente mencionados para caracterizar o cenário institucional fluminense durante a década de 1980. Contudo, se o afastamento dos investimentos provenientes do governo federal no Rio de Janeiro possui uma dimensão econômica, por outro lado, não é possível destacar a influência da dinâmica política para a construção do referido cenário. Isso porque, tal como ilustram Neto & Santos (2013), entre 1985 e 2002, o quadro eleitoral fluminense estaria posicionado mais à esquerda do que as administrações federais vencedoras. Nesse período, destaca-se a atuação do PDT que, considerando seu pequeno porte, possuía uma relevância política limitada no plano federal. Por outro lado, os autores indicam que os partidos que administraram o governo federal no período não possuíam representantes em número expressivo vindos da bancada fluminense, enfraquecendo a capacidade de influência do Estado do Rio de Janeiro no plano nacional e ampliando o distanciamento e a oposição com os governos federais. Em termos práticos, esse afastamento teria contribuído para a redução das transferências governamentais da União para o Estado.

Em paralelo ao antagonismo fluminense identificado na dinâmica político-eleitoral, em termos mais amplos, o Rio de Janeiro desempenhou um papel de destaque no processo de reabertura democrática, recolocando o cenário nacional como centro das atenções no território carioca, em particular. Nesse contexto, a emergência da questão ambiental passa a ser associada à defesa da democracia e do Estado Democrático de Direito, como parte da pauta dos movimentos sociais de esquerda (Alonso *et al.*, 2007). Há a ampliação das demandas conservacionistas que são integradas à dinâmica urbana e cultural, ascendendo sob a forma de uma racionalidade ambiental, e ampliando o escopo social dos debates sobre meio ambiente, antes muito restritos às elites, e às ciências naturais (Vasques, 2018). Alonso e demais (2007) associam essa mudança a uma janela de oportunidade para os movimentos sociais, sob a perspectiva institucional, uma série de mudanças são produzidas a partir dessa dinâmica, em especial, envolvendo a constituinte e o próprio texto final da Constituição Federal de 1988.

Dentre as modificações anteriormente mencionadas cabe destacar a ascensão dos municípios à categoria de ente federado, a descentralização de parte das receitas públicas, bem como a divisão de competências, culminando com a perda de protagonismo por parte dos Estados e a emergência de determinados temas urbanos, ambientais e culturais seja na lei, seja no campo popular, que aproveitou essa janela para impulsionar sua pluralidade de agendas no interior do poder público. No plano estadual, Constituição Federal produziu impactos importantes na sua organização político-administrativa. Tal como destaca Santos (2003), entre 1990-2002, o número de municípios fluminenses saltou de 70 para 92, quase sempre caracterizados por estarem fora da área metropolitana e por serem de porte pequeno ou médio, acompanhando uma espécie de febre emancipatória vivenciada pelo país – resultando em um aumento expressivo da quantidade de novas unidades federativas locais. Especificamente sobre a estrutura burocrática ambiental, esta também foi objeto de importantes alterações, como, a criação do Conselho Estadual de Meio Ambiente, do Fundo de Conservação Ambiental, bem como da Secretaria de Meio Ambiente que passa, pela primeira vez, a se desvincular da pasta estadual de obras.

Mesmo considerando a crise que percorre os anos 1980, Santos (2002) aponta para uma expansão da economia estadual no Rio de Janeiro entre 1985 e

1989. Entretanto, esse movimento é interrompido por uma retração nos anos seguintes, retomando seu crescimento apenas a partir de 1994. Ressalta a autora que tal dinâmica seu de forma muito semelhante nos demais estados do Sudeste, bem como em se tratando da média brasileira, ainda que a etapa de retomada do crescimento tenha começado um ano antes. Sustenta dessa forma que a economia fluminense teria crescido menos, bem como respondido com atraso à dinâmica de recuperação observada após o governo Collor. Exatamente em meio essa alta instabilidade econômica que o Rio de Janeiro reassume seu papel de vitrine quando da realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92, ou Rio-92. Apesar de realizada em um momento político desfavorável, o encontro contribuiu para rearticulações entre setores do movimento ambiental com outras entidades, complementado suas agendas (Alonso *et al.*, 2007).

Enquanto o Brasil e as demais nações eram convocadas a repensar suas respectivas matrizes energéticas na Rio-92, era exatamente a indústria de extração mineral, notadamente, a petrolífera, que vinha sustentando a economia estadual. Note que, entre os anos 1980 e 1990 o setor de transformação industrial fluminense chegou a diminuir inclusive em termos absolutos. No Estado do Rio de Janeiro, a extração mineral foi o único setor cujo desempenho superou aquele verificado no Sudeste e no Brasil no referido período – muito por conta dos investimentos realizados nos anos anteriores, que colaboraram para o aumento de produção, e também em virtude do aumento do preço da *commodity* no mercado internacional. Mesmo considerando a ascensão da referida atividade, há um aumento importante de participação do setor terciário que passa a se tornar o eixo dinâmico da economia (Santos, 2002).

Ainda considerando as décadas de 1980-90, alguns outros setores mostram-se importantes, mesmo que sua dinâmica de crescimento não tenha acompanhado o ritmo sudestino ou mesmo o nacional. Nesse caso, Santos (2002) destaca o de intermediação financeira – abalado pela transferência da bolsa de valores –, administração pública e seguridade social. Há também no período um aumento de importância nas áreas de construção, comunicação, saúde, educação, atividades imobiliárias, alugueis e serviços prestados a empresas, com declínio de atividades como, comércio e reparação de veículos, alojamento e alimentação, eletricidade,

gás, água, transporte e armazenagem. Reforçando tanto uma diversificação dos serviços prestados, mas também da atividade industrial fluminense. De todo modo, importante ressaltar que parte expressiva dessa emergente ‘economia de serviços’ acaba muito restrita ao território metropolitano, ainda que haja a expectativa de ampliação dessa dinâmica a partir do crescimento de cidades médias no interior do Estado.

Ainda que a região metropolitana do Rio de Janeiro mantenha sua condição de protagonista tanto do setor industrial como do terciário, há o fortalecimento de economias regionais no interior fluminense, notadamente, no Médio Paraíba e no Norte Fluminense (Medeiros Junior, 2013). Nesse sentido, a recuperação que caracteriza a segunda metade da década de 90 e os anos seguintes do início do século XXI, continua sendo alavancada pela indústria extrativa mineral, operando como principal eixo dinamizador da economia fluminense, fomentando a cadeia produtiva em suas duas pontas. Em especial, é possível citar impulsos na atividade industrial naval e petroquímica, para além da contribuição que a produção do petróleo ofereceu para diminuir as desigualdades espaciais, permitindo o reposicionamento de municípios do interior outrora marginalizados em detrimento da concentração da atividade econômica na região metropolitana.

Há no período um aumento relativo do número de estabelecimentos, empregos e da participação no PIB estadual no interior enquanto que na área da metrópole há uma diminuição (Neto & Neto, 2008). O movimento, portanto, não seria um transbordamento das atividades do polo central para as periferias, mas o surgimento ou recuperação de cidades a partir do recobramento da atividade econômica no Estado, em especial, colocada a partir do petróleo, mas também, como destaca Fonseca (2006), por um desempenho não desprezível da indústria de transformação. O referido autor chega a ressaltar uma rearticulação do destino da produção estadual que passa a ganhar maior expressividade junto ao contexto nacional de exportações, alterando um pouco o perfil da produção, outrora voltado quase que exclusivamente para o mercado interno. Esse reposicionamento industrial fluminense vem acompanhado de um decréscimo da participação relativa do setor terciário – que ainda se mantem dominante –, subdimensionado pelo crescimento da extração mineral.

Esse cenário coloca os municípios sob uma nova condição de protagonismo utilizando de estratégias indutoras, como incentivos fiscais, e investimentos públicos locais, com dinheiro dos *royalties*, para ampliar o dinamismo regional. Além disso, áreas como o norte fluminense e o próprio médio paraíba começam a se destacar na produção de mão de obra qualificada para os setores industriais que são revitalizados e ganham competitividade. Ocorre que, como ressaltam os autores Neto & Neto (2008), mantem-se a dificuldade de transformar a ascensão desses núcleos de desenvolvimento regional no interior do Estado em centros integradores e não apenas meras ilhas de desenvolvimento, com limitada capacidade de articulação com os municípios do entorno.

3.3 Um novo ciclo de (in)dependência: os investimentos do governo federal e a instabilidade da economia do petróleo

A despeito da retomada do crescimento econômico a partir de meados da década de 1990, em especial, haja vista o estímulo provocado pela indústria do petróleo, a dinâmica político-eleitoral continuou a colocar o Rio de Janeiro em disputa consigo próprio, no binômio capital-interior, bem como em relação à capital federal. Isso porque, apesar de entre meados da década de 1980 e início dos anos 1990 ter sido verificada alguma sinergia entre as eleições para prefeito e governador – muito por conta da hegemonia do PDT no Rio de Janeiro –, a ruptura interna no partido, explicitada pela eleição de Marcelo Alencar para o governo do Estado, desfaz essa convergência. No momento seguinte, há uma clara disputa colocada entre César Maia, que volta a equiparar a prefeitura do Rio de Janeiro ao governo da Guanabara, e Garotinho, posto como uma espécie de representante dos interesses do interior fluminense. Note que, mesmo considerando as dissonâncias entre governos estadual e municipal, estes continuam se colocando como oposição em relação ao planalto central, exceto no caso governo de Alencar (Motta, 2008).

A alteração desse quadro se dá apenas a partir do início dos anos 2000, quando o vácuo do brizolismo e a falta de força do PT no Rio de Janeiro permite ao PMDB recuperar a posição perdida para Brizola, ganhando o governo do Estado. Entretanto, é a partir de 2006, quando se concretiza a aliança PT-PMDB, com Lula na disputa do segundo mandato ao governo federal – fragilizado por conta dos

desdobramentos envolvendo o caso do Mensalão –, que, pela primeira vez em muitos anos, o governo estadual passa a estar alinhado com a presidência. A reiterada característica oposicionista abre lugar a uma dinâmica conciliadora que produz convergências no entorno de um determinado projeto nacional – aproximando as respectivas agendas – e permite ao Rio de Janeiro recuperar algum protagonismo em Brasília, ganhando espaço político e ampliando o volume de transferências governamentais (Neto & Santos, 2013). Esse passa ser então um momento chave para entender, junto à dinâmica do pré-sal, um novo ciclo de prosperidade fluminense. Desta vez, ao invés de fundamentar-se na exportação do café aliada à centralidade trazida pela condição de capital, nesta etapa, a pujança experimentada tem como principais fatores a economia do petróleo combinada com a convergência política, construída com base na aproximação partidária, mas também no mútuo interesse em fomentar o dinamismo econômico por meio de uma agenda neodesenvolvimentista.

O alinhamento entre os governos federal e estadual implicou no direcionamento de benefícios econômicos e financeiros ao Rio de Janeiro com a celebração de convênios e acordos com o governo federal voltados não só para a realização dos megaeventos, mas também envolvendo obras do Programa de Apoio ao Crescimento (PAC) e do Minha Casa Minha Vida. Ademais, em termos partidários, permitiu que ambas as siglas prosperassem tanto na representação legislativa estadual como na federal. Dentre os investimentos realizados é possível destacar as obras de habitação e urbanização na Rocinha, Alemão, Maguinhos e Colônia juliano Moreira, construção do Arco Metropolitano, do BRT Transcarioca, do VLT no centro da capital, expansão do metrô, reforma do aeroporto do Galeão, implantação de novos gasodutos (Campinas e Gasduc III), instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), drenagem da baixada fluminense, e dragagem do porto do Rio. A lista dos principais investimentos do governo federal, extraída a partir dos próprios relatórios de balanço do programa indicam, contudo, um elevado direcionamento dos recursos na região metropolitana do Rio de Janeiro.

É nesse mesmo momento que há o anúncio, em 2006, sobre a descoberta do pré-sal, bem como o início de sua extração, em 2008. Diferentemente do cenário dos anos 1970, quando as reservas na Bacia de Campos foram descobertas e o Brasil encontrava-se em uma situação econômica negativa, no início do século XXI,

contexto é completamente diferente e o país passa a compor suas exportações com o recurso recém descoberto, colocando-se em uma posição de destaque na geopolítica internacional. Em termos industriais, há um forte estímulo à produção de novas tecnologias para a exploração *offshore* no mundo e, principalmente, se verifica uma mudança importante na escala de produção nacional de petróleo. Esta, por sua vez, viabilizaria a construção de um polo fornecedor de bens e serviços para o referido setor na região do atlântico Sul – materializado na figura do COMPERJ, atualmente ainda em construção. Ou seja, não apenas articulado a nível estadual, mas com o resto da indústria nacional, oferecendo uma oportunidade de minimizar a reversão do intrincado processo de industrialização fluminense frente à expansão da economia paulista. Por fim, a produção petrolífera desempenhou um papel importante no ordenamento das contas públicas. O elevado fluxo de recursos associado à atividade contribuiu para o aumento na arrecadação, seja por meio dos *royalties*, seja em virtude dos desdobramentos oriundos da expansão do setor, conferindo autonomia para regiões menos privilegiadas pelas administrações estaduais. (Melo & Oliveira, 2015)

A efervescência político-econômica gerada pelos investimentos federais e pela indústria do petróleo, somados ao emergente discurso sobre a necessidade de tornar a administração pública mais eficiente, ao mesmo tempo que forneceram condições mínimas também subsidiaram a condução de uma reforma institucional na gestão ambiental carioca. Isto é, são sob tais circunstâncias que em 2007 é submetido e aprovado o projeto de lei que extinguiu a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), o Instituto Estadual de Florestal (IEF) e a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA), integrando suas funções em um único novo órgão, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), tal como descrito mais adiante. A transformação implicou não apenas em uma reestruturação do funcionamento e organização da burocracia, mas também de alguns mecanismos de gestão ambiental, dentre eles, o licenciamento de atividades potencialmente poluidoras. Reconhecido por seu pioneirismo nas temáticas envolvendo o meio ambiente, desta vez, o Estado do Rio de Janeiro, repensa o procedimento de licenciamento à luz da necessidade de oferecer soluções alternativas mais céleres, mas que, ao mesmo tempo, não deixassem de contemplar – ainda que parcialmente – os interesses ambientalistas. Assim, foram criados novos tipos de licenciamento,

em dissonância às previsões federais vigentes, contudo muito semelhantes a determinados projetos de lei em curso no Congresso, estes, em regra, voltados para a flexibilização das práticas de avaliação ambiental.

Mesmo com a eclosão da crise financeira internacional iniciada no setor imobiliário norte-americano em 2008 os investimentos do governo federal foram mantidos no Rio de Janeiro. Aliás, de modo geral, os efeitos da crise, que se prolongaram em vários países pelos anos seguintes, foram percebidos de modo marginal na economia nacional e, em regra, envolveram a redução do crédito, dos investimentos internacionais e das exportações brasileiras. Entende-se que o reduzido impacto verificado no país tenha se dado em virtude da rápida adoção de medidas anticíclicas pelo governo central, em especial, àquelas referentes as políticas macroeconômicas expansionistas, responsáveis por estimular o mercado interno – e.g., aumento de crédito, redução da taxa de juros e desonerações fiscais – (Lima & Deus, 2013) e que acabaram por beneficiar diretamente a economia fluminense.

A estrutura federativa prevista na Constituição Federal de 1988 previu alterações importantes na forma de organização de União, Estados e Municípios. Esta, por sua vez, ganhou contornos muito peculiares a partir de 2003, em especial, no período de crescimento econômico em que há uma larga disponibilização de recursos públicos para os setores considerados prioritários pelo governo central. Entretanto, é a forma de distribuição e disputa por esse apoio que merece destaque, haja vista seus desdobramentos para a atuação dos Estados, em especial, do Rio de Janeiro. É possível destacar pelo menos dois fatores essenciais interligados entre si e que caracterizam essa dinâmica.

O primeiro deles trata do estabelecimento de vias de relacionamento direto entre União e Município para a captação de recursos e gestão pública, marginalizando os Estados. Com o reposicionamento do Município na estrutura federativa, alçado à condição de ente autônomo, este também passou a ser competente para a execução de quase todos os assuntos que dizem respeito às dinâmicas locais do território. No lado oposto, os Estados tiveram suas responsabilidades organizadas a partir de um caráter residual, em regra, atuando nas sobras dos governos federal e municipal. O segundo fator associa o protagonismo assumido pelas cidades no século XXI e a necessidade de um largo

volume de recursos para realização da gestão pública local com uma política específica de planejamento de políticas públicas. Isto é, há no período uma série de leis (e.g., saneamento, mobilidade, resíduos sólidos etc.) editadas que passam a condicionar transferências governamentais de recursos à elaboração de planos setoriais, caracterizando o que foi identificado como uma nova era de planos (Santos & Vasques, 2016)

Em termos práticos, essa marginalização da posição dos Estados colocou a possibilidade de uma atuação regional integrada em segundo plano. Isso porque, tal como foi estruturada a partir da Constituição Federal de 1988, a dinâmica federativa nacional é marcada pela predominância de uma relação de disputa entre os vários entes em detrimento de induzir a uma atuação cooperativa. Na medida em que essa competição é deslocada para o nível municipal um dos efeitos prováveis dessa dinâmica é a reiteração do fenômeno de produção de ilhas de desenvolvimento que se fortalecem sem capacidade de também estimular o crescimento no seu entorno. Assim, sob essa estrutura preconiza-se que gestores locais empreendam individualmente, conforme as regras definidas pelo governo federal, visando garantir recursos para o seu território, ainda que seja menos oneroso aos cofres públicos a condução de estratégias regionais

No caso do Estado do Rio de Janeiro a convergência entre governo federal e municipal conferiu contornos peculiares a essa dinâmica de aproximação da União com as gestões locais. Isto é, se por um lado a aproximação PT-PMDB no período reduziu a marginalização do governo estadual nesse modelo de relação interfederativa, por outro, o colocou sob a condição de principal intermediário na execução das propostas aprovadas por Brasília. Note, contudo, que essa relação não se dá por meio da submissão do Rio de Janeiro aos interesses federais, ao contrário, trata-se de uma convergência entre as pretensões das elites cariocas/metropolitanas com a proposta neodesenvolvimentista impulsionada no início do século XXI. Essa condição de ambiguidade entre o nacional e o local – explicitada, por exemplo, pelos empreendimentos financiados pelo PAC, tal como anteriormente apresentado – acaba por reiterar a concentração de investimentos na capital e no seu entorno, preterindo o resto do território fluminense. Dessa forma, o protagonismo publicamente encampado pelo governo estadual passa a ser caracterizado pelo exercício da função de gestor dos recursos federais, limitando

sua atuação proativa, em larga medida, a concessão de isenções fiscais na expectativa de que, em conjunto com os referidos investimentos, fosse suficiente para estimular a economia regional.

Em complementação, essa aproximação entre municípios e União no Rio de Janeiro se coloca de modo mais evidente para os territórios que menos se beneficiaram dos royalties ou quando da emergência das crises financeira do Estado e da economia do petróleo, em meados da segunda década do século XXI. Essa relativa independência, se dá também no que diz respeito ao próprio governo estadual, cuja relação torna-se ainda menos interessante para os gestores locais interioranos haja vista a concentração dos seus recursos na área metropolitana. Tal condição, somada ao baixo interesse das elites metropolitanas em investir no interior, reforça a dificuldade de operacionalizar pelo Executivo planejamentos regionais integrados voltados para outras regiões fluminenses. De modo que os recursos oriundos da extração mineral offshore acabaram sendo em larga medida direcionados para ao atendimento de interesses locais, quando não acabaram sendo mal aproveitados (Silva, 2008; 2017).

Importante ressaltar que, a despeito da concentração dos investimentos na parte metropolitana, outras regiões foram beneficiadas pelo movimento anteriormente descrito. Nesse sentido, é possível destacar o norte fluminense, por conta da indústria extrativista mineral, que veio acompanhado de empreendimentos de grande porte, como, por exemplo, o porto do açu e seu respectivo distrito industrial, bem como a região do médio paraíba, contando com a presença não apenas do setor siderúrgico, mas também automobilístico. No caso desta última região, destaca-se sua operação conjunta com o porto de Itaguaí, no limite entre a Costa Verde a Região Metropolitana, também foi beneficiado a partir da sua expansão. De qualquer modo, a elevada concentração da atividade econômica no entorno da capital que, em 2015, correspondia a aproximadamente 48,7% do produto interno bruto estadual, segundo o IBGE, continua sendo uma marca dos primeiros anos do século XXI. Note que, se organizarmos os cinco primeiros municípios em termos de participação no PIB estadual, com base nos dados anteriormente utilizados, além da capital, encontramos Duque de Caxias (5,3%), Campos dos Goytacazes (5,2%), Niterói (3,9%) e Macaé (3,2), colocando em

evidência não só o tamanho da desigualdade espacial no entorno da área metropolitana, mas também o protagonismo da região do norte fluminense.

Nesse contexto, como explicita Silva (2017), os primeiros anos do século XXI foram especialmente positivos para o Rio de Janeiro, destacando o período entre 2010 a 2012 em que o Estado chegou a crescer acima da média nacional. Essa dinâmica, entretanto, se inverterá, conforme trabalhado adiante, a partir de 2013, quando se observa um rápido e contínuo declínio de sua participação na economia nacional. De qualquer modo, o cenário econômico fluminense no novo século mantém como característica principal a predominância do setor terciário, seguido pela indústria. A agricultura mantém seu perfil extremamente limitado, essencialmente dividida entre o fornecimento de produtos para abastecimento local – que continua sendo insuficiente, dependendo o Estado de importações de outras regiões do país –, e o cultivo de cana-de-açúcar. Nesse quadro, o setor de serviços oscila entre os 70% do PIB, enquanto a indústria (petroquímica, metalurgia siderurgia automobilística máquinas e equipamentos) permanece com quase a integralidade da fatia restante, contribuindo a agricultura com cerca de 1% do produto interno estadual.

Importante considerar que, nesse período, houve também um crescimento expressivo do setor da construção civil, estimulado pelas medidas anticíclicas do governo federal, notadamente, da ampliação do acesso ao crédito e de programas de incentivo como o Minha Casa Minha Vida. Esse movimento contribuiu não apenas para a geração de emprego e renda, mas também para a elevação do preço da terra. No bojo dessa dinâmica, o Rio de Janeiro chegou a atingir as primeiras posições nos rankings sobre custo de vida, destacando, em especial, os expressivos valores associados à aquisição ou aluguel de moradias[14]. Situação essa induzida não apenas pela efervescência do mercado imobiliário, mas também por conta das promessas atreladas aos discursos a respeito dos investimentos realizados para os megaeventos – Copa do Mundo FIFA 2014 e Jogos Olímpicos de 2016. Há nesse contexto um processo de profundas reformas no meio urbano, conduzidas por uma atuação sinérgica entre União, Estado e Município do Rio de Janeiro, concentradas quase que exclusivamente na capital fluminense. Esse conjunto de obras vem

[14] https://exame.abril.com.br/brasil/as-cidades-mais-caras-para-viver-no-brasil/ (acessado em 12.10.2018)

acompanhado não apenas de uma flexibilização do seu processo de aprovação em âmbito estadual – tal como ilustrado com a alteração no licenciamento ambiental –, mas também a nível federal, que pode ser exemplificado pela edição da Lei n. 12.462/11, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, e cujo escopo incluía não apenas os referidos megaeventos, mas também empreendimentos do PAC, do Sistema Único de Saúde, aeroportos, segurança, mobilidade etc.

O conjunto de reformas realizado na capital deu seguimento a uma orientação caracterizada pela literatura como 'empreendedorismo urbano' (Compans, 2005), no qual o espaço urbano é produzido, organizado e orientado para privilegiar os interesses do capital fundiário, em detrimento dos desejos e necessidades de sua população local. A cidade é tratada como mercadoria. Para além da localização e do escopo das obras realizadas nesse período, a marca que talvez explicite de forma mais evidente essa dinâmica é o número de remoções realizadas, atingindo o patamar histórico de 60 mil pessoas deslocadas de suas habitações e territórios (Azevedo & Faulhaber, 2015), para dar lugar a um projeto de cidade no qual foram marginalizadas. A condição de vitrine internacional do país e a necessidade de cumprir os compromissos com atores externos foram utilizados como justificativas de um discurso que, na prática, relativizou direitos fundamentais e respondeu com violência as diversas tentativas de resistência democrática articuladas por moradores e movimentos sociais organizados. Estudos recentes (para além de Avezedo & Faulhaber (2015), vide, por exemplo, Pereira, 2018), começam a demonstrar o que especialistas e grupos populares alertavam naquele momento, ou seja, que mesmo os investimentos infraestruturais, como aqueles em mobilidade urbana, estariam em larga medida voltados para beneficiar áreas mais nobres da cidade, colocando em segundo plano os espaços periféricos da capital.

Como gestor e intermediário das propostas do governo federal, prefeitura da capital e gestão estadual também foram protagonistas na realização de determinadas obras nesse período. Isto é, não só mediando juridicamente etapas preparatórias, como no caso das mencionadas desapropriações, mas a partir de uma variedade de mecanismos, como, por exemplo, as parcerias público-privadas, a contratação (com o aval da União) de empréstimos com agentes multilaterais – notadamente, com o Banco Mundial –, a execução de parcela das obras ou dos

processos de licenciamento junto ao próprio Estado etc. Em resumo, o poder público praticamente atuou como um agente fiduciário dos investimentos conduzidos pela iniciativa privada no território fluminense. Nesse caso, o exemplo da emissão dos Certificados do Potencial Adicional de Construção (CEPAC) para a região do porto Porto Maravilha e sua integral aquisição por fundos gestores de recursos do FGTS explicita o comportamento adotado pelo Estado. Note que o que foi observado no caso do Rio de Janeiro é algo significativamente incomum nesse tipo de operação, se tomarmos como referência operações urbanas similares realizadas em São Paulo, utilizando a emissão de CEPACs para sua viabilização financeira (Vasques & Coelho, 2016).

Em se tratando da área ambiental, o Estado conduziu uma pluralidade de iniciativas. Estas incluíram desde a realização de obras de macrodrenagem, geotécnicas, hidráulicas e estruturais – em resposta, por exemplo, aos deslizamentos observados na região Serrana, em 2011 – até a elaboração de planos de políticas públicas regionais e locais em parceria com municípios, notadamente, da região metropolitana, como no caso daqueles sobre resíduos sólidos e saneamento básico (Santos & Vasques, 2016). Precisamente, identifica-se um expressivo destaque do INEA, em substituição às ações realizadas pela extinta SERLA, na condução das mencionadas obras. É nesse período também, aproveitando-se do elevado fluxo dos recursos advindos da indústria extrativista mineral, cuja parcela é direcionada para fundos com destinação específica – e.g., o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – que se empreende significativo esforço na execução de outras políticas ambientais como é o caso da criação, ampliação, gestão e regularização fundiária de Unidades de Conservação (Albuquerque, *et al.*, 2010).

Entre grandes reformas urbanas, compromissos internacionais e crescimento econômico, a capital fluminense é instada mais uma vez a desempenhar um papel de centralidade cultural ao ser escolhida para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20. Com o objetivo de renovar compromissos políticos sobre o tema, o encontro internacional frustrou expectativas na medida em que, em linha com os rarefeitos avanços observados na conferência realizada em Johanesburgo 10 anos antes, também foi incapaz de convencer as principais nações a aderirem com solidez a novas metas e

prazos. Ao contrário, ainda que a diplomacia brasileira (e internacional) defenda o sucesso do evento, a declaração elaborada resultou em um documento genérico que tratou de forma superficial de temas tidos por especialistas como urgentes, vide, por exemplo, a questão climática, mencionada em apenas 3 dos 283 tópicos[15].

Em análise a respeito do tema, Alonso & Favareto (2012) colocam que, em comparação ao final da década de 1980-90, houve não só um crescimento do movimento ambiental brasileiro, que acabou se profissionalizando – tal como ocorreu em diversos outros setores – mas sua vocação oposicionista havia cedido, em larga medida, à condição de parceiro do poder público, dinâmica essa também pertinente em outros países. Isto é, há uma integração das demandas ambientais ao funcionamento da burocracia e, complementarmente, o fluxo de recursos destinados à matéria passa a ser associado quase que integralmente à condução de empreendimentos potencialmente poluidores, via licenciamento ambiental. A garantia de investimentos na área passou a ser condicionada não só ao crescimento econômico, mas à ocorrência de degradação ambiental, exemplificado no Rio de Janeiro a partir da trajetória do FECAM, cuja destinação foi paulatinamente modificada na medida em que o volume recursos se ampliava com a arrecadação advinda da indústria do petróleo. Mais do que isso, verifica-se nesse momento uma diversificação do uso de instrumentos financeiros e econômicos empregados na seara ambiental, com a criação, por créditos florestais, pagamentos por serviços ambientais, compensações financeiras etc. Essa rápida transformação reestrutura o campo de atuação dos atores envolvidos, ampliando os discursos, temas, e demandas outrora – ao menos no Brasil – associados em escala popular à redemocratização. Isso se reflete também na forma de atuação das instituições públicas que passam a associar a ocorrência dos licenciamentos ou a própria manutenção dos empreendimentos como fontes potenciais de recursos para o poder público.

O ano de 2013 marca, ao mesmo tempo, o declínio do período de bonança da economia nacional e fluminense e, ainda, uma sequência de amplas manifestações populares. Singer (2013) divide os eventos em três etapas. A primeira, correspondente ao período da primeira quinzena de junho, é caracterizada por atos

[15] http://agencia.fapesp.br/cientistas-fazem-balanco-dos-resultados-da-rio20/16082/ (acesso em 13.10.2018)

públicos organizados em São Paulo pelo Movimento Passe Livre (MPL), cujo objetivo específico era a redução do preço das passagens dos transportes públicos. Circunscrita à estratégia que vinha sendo reiteradamente empregada pelo MPL em eventos anteriores, os manifestantes percorriam vias públicas, fechando-as em determinados momentos e entrando em conflito com forças policiais eventualmente. Ocorre que, nos atos realizados nos dias 11 e 13 os manifestantes foram brutalmente reprimidos sendo que neste último houve uma ação totalmente descontrolada por parte da polícia militar paulista atingia a tudo e a todos que cruzavam seu caminho. Segundo o autor, teria sido o uso indiscriminado da força policial que teria atraído a simpatia do público, inicialmente a segunda etapa, que se sucedeu até o dia 20 do referido mês, momento no qual atinge seu auge. A partir de então, há multiplicação das pautas e uma ampliação geográfica, passando a incluir atos em diversas capitais do país. O movimento atinge seu objetivo inicial, a revogação do aumento das tarifas e milhares de pessoas se reúnem em um evento para suposta comemoração do feito, mas nesse momento há a expulsão simbólica da esquerda-partidária por manifestantes de extrema-direita apoiados pelo silêncio dos centristas, que compunham parcela significativa das ruas naquele momento. A partir do dia 21, Singer identifica uma fragmentação em manifestações parciais com objetivos específicos que iam desde redução de pedágios até o fim de determinadas políticas públicas como o Programa Mais Médicos.

Inúmeros desdobramentos podem ser associados aos eventos de junho de 2013, entretanto, para fins do presente trabalho, três elementos mostram-se importantes. Inicialmente, observa-se uma mudança do perfil das manifestações organizadas pela direita, em especial, de setores extremistas, que passam a ocupar a rua, com certo apoio popular, para promover suas pautas. Em segundo, o aumento expressivo do uso da força policial em manifestações, com o aval do governo federal, verificado de forma ainda mais explícita no curso da realização da Copa do Mundo FIFA, no ano seguinte. Por último, esses eventos marcam a emergência de um período de instabilidade político-institucional que, ainda que não seja possível lhes atribuir a origem, há uma estreita ligação haja vista as mudanças ocorridas na forma de organização da direita, bem como o distanciamento do PT de suas bases partidárias no curso da condução do governo federal. Essa dinâmica no Rio de Janeiro representa um esvaziamento ainda maior do Partido dos Trabalhadores, na

medida em que o PMDB, seu principal aliado, era quem comandava ambos os executivos, estadual e municipal, e, nesse sentido, realizava políticas públicas na qual a esquerda fluminense vinha se opondo, enquanto era brutalmente submetida a reiterados episódios de violência perpetrados sob o pretexto de reprimir as ocorrências de violência, essencialmente patrimonial, verificadas nas manifestações populares.

As incertezas, pluralidade de demandas e anseios contraditórios entre si que emergem a partir de 2013 têm sua complexidade transformada a partir de 2014. Isso porque, não só se observa um conturbado processo político-eleitoral no qual tanto PT, a nível federal, quanto PMDB, no governo do Estado, a despeito das dificuldades, conseguem se manter nas funções executivas, como também a ocorrência de importantes eventos político-econômicos. Em primeiro lugar, destaca-se a eclosão da crise financeira nacional – atingindo o Rio de Janeiro de forma singular, haja vista a concomitante queda no preço internacional do barril de petróleo. Em segundo, a ocorrência dos primeiros desdobramentos das investigações conduzidas pela Polícia e Ministério Público Federal denominadas como ‘operação Lava-Jato’. Esta viria não só a descortinar uma série de esquemas de corrupção nas várias instâncias de governo – a partir, inclusive, de uma multiplicação de linhas de investigação, resultando em outras operações paralelas –, mas também produziria impactos ainda incompreendidos nas instituições públicas, bem como na capacidade dos movimentos de direita em associar pautas republicanas às suas pretensões conservadoras.

Sobre o momento econômico, tratando especificamente do Rio de Janeiro, talvez este momento seja responsável por reclassificar a crise experimentada entre os anos 80 e 90. Tal como indicam Mercês & Freira (2017), a situação atual é tão grave que, entre os anos de 2015 e 2016 chegaram a ser extintos 420 mil postos de trabalho, número superior ao que foi observado no final do século XX, em que a redução atingiu 389 mil vagas no Estado. Os referidos autores apontam para uma forte queda na arrecadação de tributos que se deu de forma mais intensa do que a própria redução na atividade econômica. Esse encolhimento das receitas teria causado um expressivo desequilíbrio no orçamento público estadual já altamente comprometido com despesas obrigatórias – quadro esse similar em várias unidades da federação. Mesmo com o ajuste realizado nas despesas não teria sido suficiente

para manter o equilíbrio das contas públicas, evidenciado a reduzida margem de manobra das contas públicas que estariam largamente expostas à conjuntura econômica. Para os autores, ainda que a crise econômica tivesse elementos de natureza conjuntural, a resposta para esse impasse estaria necessariamente na redução dos gastos com pessoal, notadamente, demandando alterações no modelo previdenciário – posição oposta àquela defendida por outros especialistas, como é o caso, por exemplo, de Sobral (2017).

Em complementação à queda na atividade econômica, há também a depreciação dos preços do petróleo a partir de 2014, explicitada, segundo Pedrosa & Corrêa (2016), por conta de um profundo desequilíbrio entre a oferta e demanda global da *commodity*, haja vista o aumento de produção – pós-crise financeira de 2008 – e uma acentuada desaceleração na demanda. Os autores complementam, ainda, indicando também a alteração do comportamento dos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que teriam se recusado a exercer um papel de tradicional regulador no balanceamento da dinâmica de oferta e demanda. Essa situação, colaborou tanto para a dificultar o fechamento das contas públicas estaduais e municipais, mas também tornou a própria Petrobras um alvo político ainda mais acessível aos constantes ataques políticos realizados em paralelo e estimulados pelas investigações sobre práticas de corrupção no interior da estatal. Evidencia-se, desse modo, o encerramento de um período de bonança experimentado quando da farta de distribuição de royalties entre os municípios fluminenses acentuada pelos elevados preços da *commodity* e pelo próspero futuro imaginado após a descoberta do pré-sal. Tal como alertado pela literatura, era necessário conduzir investimentos no Estado que pudessem diminuir sua dependência econômica em relação à economia do petróleo. Ocorre que, como já comentado, a despeito do influxo de recursos, as opções privilegiadas tanto pelo executivo estadual como federal não colaboraram para que, ao final do novo ciclo de prosperidade, a economia do Rio de Janeiro pudesse haver sido descolada em alguma medida da atividade extrativa.

No evidente declínio do período de bonança, algumas iniciativas voltadas para o desenvolvimento regional – estimuladas por agências multilaterais, como o Banco Mundial – foram tentadas. Em especial, após o julgamento pelo STF de Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro e a

edição do Estatuto da Metrópole, instituída pela Lei n. 13.089/2015. Em conjunto com essas medidas, o governo estadual chegou a criar uma agência metropolitana, elaborou plano de gestão integrada da metrópole (por companhia privada, com recursos internacionais) e previu um novo arcabouço legislativo sobre o tema. Entretanto, a crise econômica combinada com os desdobramentos políticos das investigações envolvendo corrupção, que levaram os dirigentes do PMDB do Rio para a prisão, colocaram em segundo plano qualquer tipo de planejamento não diretamente ligado ao manejo das funções essenciais de gestão do executivo estadual.

A intensificação da crise financeira, as várias rupturas experimentadas no campo político a partir dos resultados das investigações envolvendo políticos da base do governo, e a intensificação de uma ressonância popular junto aos discursos conservadores sobre pautas republicanas dificultaram ainda mais a possibilidade de apoio do governo federal para recuperação da economia fluminense. Essa situação se torna praticamente irreversível naquele momento com a ascensão de uma determinada ala do PMDB, comandada pelo então deputado federal Eduardo Cunha, que – a partir de certo momento – passou a exercer uma constante oposição à aliança com o PT. A intensificação desses embates culminou, dentre outros, com a concretização do golpe parlamentar que autorizou o impeachment de Dilma Rousseff em meados de 2016. Mesmo tendo a presidência sob o comando do PMDB, o governo estadual não encontraria qualquer benefício excepcional. Pelo contrário, no final do referido ano é formalizada a decretação de estado de calamidade pública financeira com a votação da proposta na Assembleia Legislativa estadual, e o apoio federal obtido, ainda que insuficiente para estancar completamente a crise, acaba por garantir recursos mínimos necessários para o funcionamento da máquina pública.

Ainda que 2018 pareça indicar alguma recuperação econômica a nível federal e estadual, a forte polarização política e a instabilidade institucional evidenciada a partir do processo de impeachment e intensificada no Rio de Janeiro após o início da intervenção militar promovida em acordo com a União, permitem caracterizar o momento como de elevada incerteza, tendendo para intensificação de retrocessos em garantias e direitos fundamentais – verificados não sem a devida resistência popular, vide, por exemplo, a inviabilização política de aprovação da reforma

previdenciária. Para além de questões como a alteração na legislação trabalhista, a afirmação anterior pode ser ilustrada, por exemplo, a partir do assassinado da vereadora carioca Marielle Franco (PSOL), que vinha realizando um combativo mandato de oposição, centrado em questões envolvendo minorias, mas também dando continuidade às ações de combate a milícias e violações de direitos humanos conduzidas pelo seu partido. Tal ocorrência marcaria o início de um processo eleitoral violento, regido por uma intensificação dos discursos anticorrupção e contrários ao PT.

Por fim, a eleição de Jair Bolsonaro para a presidência e de Wilson Witzel para governador do Estado do Rio de Janeiro marcam a ascensão de um projeto conservador conectado à extrema direita, mantendo em alguma medida alinhados planalto central e território fluminense sob o aspecto ideológico (incluindo a capital, com o apoio do prefeito Marcelo Crivella, ainda que deslocado em relação ao radicalismo pregado pelos demais). Desta vez, apontados para uma direção no espectro político quase que oposta à anterior. Entretanto, seja pela predominância de propostas de extrema-direita, que apesar de difícil implementação em um contexto democrático, parecem encontrar adesão de uma parcela representativa da sociedade brasileira, seja por conta da inexperiência de ambos os atores políticos no exercício de funções executivas, torna-se difícil prever se tal convergência trará particulares benefícios econômicos ao Rio de Janeiro. Ao contrário, o discurso apresentado, e que vem sendo objeto de ampla adesão popular, caminha no sentido de produzir claros retrocessos político-democráticos não necessariamente associados ao retorno à prosperidade almejado pela população. No campo ambiental, a implementação das promessas de campanha, ainda que de forma parcial, pode implicar em grave fragilização dos mecanismos de controle e gestão, causando impactos diretos não apenas sobre a natureza e o meio urbano, mas também a grupos culturalmente diferenciados, protegidos pelo quadro político-normativo estabelecido a partir da Constituição Federal de 1988 sob a condição de direito fundamental.

3.4 Conclusão

Até o início do ciclo do ouro, quando o Rio de Janeiro é alçado à condição de capital da colônia, seu território é lentamente ocupado. É o dinamismo da economia escravista combinado com a concentração do fluxo de importações e exportações no principal porto do país que garantem o crescimento local, impulsionado com a vinda da corte portuguesa no início do século seguinte. Esse período de pujança econômica mantém sua força após a independência, caracterizada pela formação de um estado centralizador e conservador, orientado para manutenção dos interesses das elites locais. Sob esse aspecto, a ascensão da economia cafeicultura é operada no Rio de Janeiro de modo a consolidar os monopólios de terras, escravos e do controle das instituições políticas. Essa relação é explicitada, por exemplo, quando os regressistas passam a utilizar os resultados da economia cafeeira como justificativa para a manutenção do uso de mão de obra escrava nas lavouras.

Mesmo nesse período é possível verificar uma relação de tensionamento entre capital e interior, eis que boa parte dos excedentes que permaneciam no país mantinham-se concentrados no Distrito Federal. Essa dinâmica, associada à manutenção do escravismo, dificultou o crescimento integrado do Estado. Mesmo os esforços para a abertura de ferrovias ligando o Norte Fluminense, região Serrana e Vale do Paraíba à capital – e que auxiliaram a economia do café durante períodos de crise – contribuíram pouco para o desenvolvimento regional, eis que boa parte dos materiais empregados era importado. E, ainda que parte expressiva dos investimentos dos barões do café não fosse orientada para a geração de renda, outro montante foi sim direcionado à indústria local, em especial à têxtil.

Com a edição da Constituição Federal 1891, importantes mudanças institucionais são verificadas, como, o fim da monarquia, a ampliação dos poderes dos Estados, a instituição do federalismo e uma desconcentração da arrecadação de impostos. Tais alterações favorecem o crescimento de São Paulo, mas produzem ainda mais concentração no Rio de Janeiro, tendo em vista que grande parte da arrecadação naquele momento advinha dos impostos de importação e exportação. Esse período marca também a ascensão industrial e consolidação de São Paulo como polo de atração de investimentos graças à aplicação na indústria dos recursos do café, e em virtude dos desdobramentos positivos associados ao crescimento das cidades no interior. No Rio, ao contrário, após o declínio do café, houve um esvaziamento das economias locais fluminenses e um aumento de dependência em

relação à presença e demandas geradas pelo governo federal, que acabava por desestimular empreitadas de alto risco no setor industrial.

Mesmo com a ascensão econômica de São Paulo, o Rio de Janeiro continuaria experimentando um período de prosperidade até meados do século XX. Este foi caracterizado pela modernização, e também pela perda de importância relativa de sua economia, crescendo abaixo da média nacional. Os investimentos públicos, a concentração de elementos culturais e a prestação de serviços contribuíram para esse cenário. Entretanto, o conturbado contexto político e a estrutura institucional partida entre Distrito Federal e Estado do Rio de Janeiro mantinham barreiras similares as dos séculos anteriores. Isto é, em que as políticas públicas e investimentos prescindiam de um olhar integrador entre a economia da capital e o interior fluminense. A preponderância carioca nos investimentos públicos sofre importantes alterações na medida em que seus tradicionais apoiadores, vinculados às elites locais, são afastados ou perdem força no controle das instituições e há o deslocamento de sua centralidade política com a transferência da capital na década de 1960.

A despeito dos debates sobre o tema, a decisão de mover a capital ocorreu de modo autoritário, mas em linha com os interesses dos apoiadores do presidente. Afinal, para expandir o capitalismo nacional pelo interior eram necessários certo dinamismo e ausência de oposição que muito dificilmente seriam conseguidos no Rio de Janeiro naquele momento. Mesmo após a transferência, havia a crença de que a “capitalidade” seria mantida e que Brasília não se manteria como centro político do país. Desse modo, investimentos foram realizados no meio urbano e as políticas industriais adotadas, notadamente, a criação de distritos, acabaram fracassando, especialmente considerando a falha no diagnóstico que as teria motivado. Isto é, que o crescimento industrial verificado no território fluminense decorria de um transbordamento da atividade em solo carioca, sendo, portanto, necessário contê-la. Essa percepção equivocada, já que o crescimento no interior estava associado aos investimentos federais, levou a reorientação dos vetores de expansão urbana no sentido Zona Oeste em detrimento da condução de medidas articuladas de cooperação e integração entre Guanabara e periferia. Desse modo, foram necessários poucos anos para que ficasse evidente os prejuízos causados pela separação a ambos os territórios, seja por conta da saída das estruturas

estatais, que viviam um momento de hipertrofia, seja porque as políticas econômicas adotadas pelo governo federal não vieram acompanhadas de resultados especialmente positivos para o Rio.

Esse movimento de descentralização política da cidade do Rio de Janeiro se acentua com o golpe militar, em 1964, em que há a degradação da lógica política local, explicitada a partir das cassações, e culmina com a fusão dez anos depois. Novamente, a despeito das discussões locais, há uma profunda reestruturação institucional com a extinção da Guanabara e a criação da região metropolitana do Rio de Janeiro – organizada, assim como as demais, a partir de um viés centralizador, conferindo baixa autonomia administrativa aos Estados. A fusão é realizada sob a justificativa de corrigir o erro histórico de separação do centro e periferia, se comprometendo o governo federal a alavancar a economia fluminense a partir de novos investimentos no setor de ciência e tecnologia, o que acabou ocorrendo de forma parcial, considerando a crise econômica experimentada no final dos anos 1970. Por outro lado, se a fusão não atingiu as expectativas imaginadas, esta surgiu como uma janela de oportunidade para transformações institucionais importantes. Mais do que isso, esse momento foi devidamente interpretado por técnico-burocratas que foram capazes de promover não só a criação de novos órgãos públicos, mas também de incorporarem ferramentas de análise e gestão ambiental muito avançadas. Nesse sentido, lembre-se que o Rio de Janeiro foi o primeiro Estado a introduzir mecanismos de avaliação de impacto ambiental em seu arcabouço normativo.

Mesmo com a exploração da Bacia de Campos e os investimentos realizados, a década de 1980 e início dos anos 1990 são marcadas por uma profunda crise econômica que atinge o território fluminense de modo particular. Há um baixíssimo desempenho de todos os setores, encontrando sinais de recuperação apenas a partir de 1994, momento no qual a cidade é obrigada a refletir ante o contraste colocado pelo fomento à indústria extrativista mineral e sua condição de protagonismo junto às demandas ambientais internacionais. De qualquer modo, a condição oposicionista fluminense, que retoma seu protagonismo durante o processo de redemocratização se estende após a ditadura militar, continua afastando o Estado da possibilidade de buscar ajudas mais incisivas do governo federal. Restaria naquele momento usufruir dos recursos oriundos da economia do

petróleo, beneficiando, especialmente, o Norte Fluminense, bem como da relativa ascensão industrial verificada no Médio Paraíba.

O realinhamento entre Rio de Janeiro e governo federal ocorre apenas nos anos 2000, com a consolidação da aliança PT-PMDB. A tradicional condição oposicionista dá lugar a um movimento de convergência entre os interesses das elites cariocas e o projeto nacional neodesenvolvimentista, fazendo com que o Estado recuperasse espaço político em Brasília. Em complementação ao novo ciclo de investimentos federais, a ascensão da economia do petróleo, em especial, após a descoberta do pré-sal, reposiciona o país e o Rio de Janeiro em termos geopolíticos, conferindo um local de protagonismo haja vista não apenas o elevado valor que a *commodity* experimentava nesse período, mas também o crescimento expressivo da sua produção. Cria-se, portanto, uma renovada dependência tanto dos recursos da União como dos vultuosos montantes derramados no Estado pela economia do petróleo. Esse elevado dinamismo se espraia pelo interior fluminense, demandando novas pequenas reformas institucionais voltadas para agilizar os investimentos econômicos no território, dentre elas, a flexibilização do licenciamento ambiental.

Mesmo com a eclosão da crise financeira mundial de 2008, as rápidas intervenções anticíclicas e a elevada prosperidade nacional mantiveram quase que inabalados os investimentos realizados no Rio de Janeiro. Destaque que, nesse momento, apesar do volume de recursos investidos, o Estado conduz essencialmente um papel de intermediário do interesse nacional no território fluminense, se caracterizando por um baixo comportamento proativo, ainda que ele próprio tenha conduzido uma série de obras públicas. É o caso do INEA, que assume a responsabilidade pela realização de atividades anteriormente conferidas à extinta SERLA. O investimento em políticas públicas ambientais passa, então, a ser intimamente associado à ocorrência de investimentos poluidores no Estado. Isso significa que, mais do que deter grandes volumes de recursos, era necessário um adequado planejamento no seu uso a fim de diminuir a dependência estadual em relação à indústria extrativa mineral. Entretanto, ainda que tenha havido um dinamismo acentuado das economias regionais, na melhor das hipóteses, estas passaram a figurar como ilhas, em larga medida desconectadas do seu entorno, dificultando o desenvolvimento integrado de regiões no interior fluminense.

A partir de 2013, há deflagração de uma profunda crise econômica nacional que, novamente, atinge o Estado do Rio de Janeiro de forma particular. Isso porque, tal momento encontra-se associado também a um declínio dos preços do barril de petróleo afetando diretamente a dependente economia fluminense. Junto à instabilidade econômica passa-se a associar também uma profunda instabilidade política marcada por uma série de eventos que ocorreriam nos anos seguintes. Esses acontecimentos atingem diretamente a aliança PT-PMDB produzindo efeitos negativos para o Estado do Rio de Janeiro que reduz drasticamente sua capacidade de articulação política em Brasília, ainda que ambos, governador e presidente, estivessem sob a mesma legenda. O executivo estadual decreta estado de calamidade pública e são iniciadas tratativas com o governo federal que culminam com uma ajuda muito aquém do necessário para recuperar a economia fluminense.

Os desdobramentos verificados em 2018, em especial, a polarização na disputa eleitoral, e a vitória da extrema direita tanto no parlamento como no executivo colocam a notícia da recuperação econômica em segundo plano. A elevada instabilidade política associada às propostas defendidas pelos candidatos recém-eleitos despertam não só muita desconfiança por parte dos setores progressistas da sociedade brasileira e fluminense, mas também ameaçam o projeto democrático construído coletivamente e simbolicamente colocado pela Constituição Federal de 1988. Isso porque, a ascensão das referidas vertentes autoritárias vem produzindo desdobramentos sociais que ultrapassam a mera disputa eleitoral, colocando sob risco tanto as conquistas dos últimos anos como também direitos e garantias fundamentais.

4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A REORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar, do ponto de vista jurídico, o licenciamento percebido como um mecanismo fundamental na execução da política pública ambiental. As observações sobre o modelo federal seguidas pela análise das nuances e estrutura dessa ferramenta a nível estadual, visam explicitar elementos básicos para não apenas justificar, mas também fundamentar a pesquisa empírica realizada no capítulo seguinte.

A despeito de vários autores tratarem sobre aspectos conceituais do licenciamento em abstrato, seja do ponto de vista ético-filosófico (Bim, 2016; Fiorillo, *et al.*, 2015, Milaré, 2005), observando, por exemplo, sua condição antropocêntrica ou biocêntrica, seja a partir de uma perspectiva estritamente jurídica (Erthal, 2015, Farias, 2015; Machado, 2012), tendo em vista questões como a natureza jurídica das licenças emitidas, esse tipo de análise não é o foco da presente pesquisa. Há, por outro lado, a necessidade de perceber o arcabouço instrumental do licenciamento ambiental a partir, tanto do que foi concebido pelo legislador, mas também considerando como tal norma é operacionalizada pelos agentes públicos.

Ainda que as observações desenvolvidas no presente trabalho não se concentrem exclusivamente em análises mais abstratas, por exemplo, isso não significa que os demais elementos, de natureza essencialmente operacional, serão tratados de forma menos diligente ou tecnicamente superficial. Pelo contrário, espera-se que seu escrutínio seja suficiente para captar as nuances necessárias para a análise proposta. Isto é, perceber a ferramenta como parte da política pública a partir da compreensão da sua inserção em um contexto histórico e territorial específico, qual seja, o Estado do Rio de Janeiro.

Assim, com base no escopo anteriormente definido, após dedicar atenção ao modelo federal de licenciamento ambiental, passa-se a estudar a política pública em nível estadual. Nesse sentido, a reestruturação dos órgãos ambientais é observada e, em seguida, a legislação estadual específica em vigor é estudada. Em paralelo às análises a respeito do modelo de licenciamento implementado no Estado do Rio de Janeiro são feitas também observações pontuais sobre as ausências e especificadas desse sistema.

4.1 Licenciamento ambiental federal: uma análise jurídica

Antes de adentrar no objeto dessa seção, é preciso conduzir um breve exercício analítico a respeito de como o licenciamento é compreendido sob a perspectiva jurídica. Apesar de, em regra, a bibliografia, operadores do Direito, e, em alguma medida, a própria legislação, perceber conceitualmente o licenciamento ambiental como procedimento uniforme, ou seja, com escopo, prazos, e requisitos razoavelmente previsíveis, uma superficial análise empírica dos processos administrativos já seria capaz de nos revelar o óbvio. Ou seja, que a previsão legislativa é insuficiente para lidar com a complexidade do conjunto analítico observado no interior da dinâmica procedimental.

Especificidades relativas ao tipo e porte do empreendimento, ao local em que será realizado, a interação com outros atores ou espaços protegidos, interferências de atores externos, como, por exemplo, o Ministério Público, dentre outros são mais do que suficientes para provocar potenciais desvios no curso originalmente previsto pelo legislador. No entanto, para que o referido instrumento consiga concretizar suas funções primordiais, alguns elementos mínimos, assim definidos no âmbito do arcabouço normativo vigente, precisam ser observados. E é exatamente em relação a essas etapas que a presente análise busca concentrar seus esforços. Ou seja, não se trata de reproduzir uma versão simplificada, ou puramente abstrata do procedimento de licenciamento, mas de observar os elementos considerados fundamentais para lastrear a avaliação conduzida pelo agente público.

A despeito de existirem previsões estaduais regulando práticas de avaliação ambiental, dentre elas, o próprio licenciamento, como é o caso de São Paulo e Rio de Janeiro, que desde meados da década de 70 já buscavam disciplinar tais mecanismos no âmbito da legislação estadual, adotamos como marco de introdução do licenciamento ambiental no território brasileiro o ano de 1981 (Fiorillo, *et al.*, 2015). Isto é, momento no qual foi editada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). O referido instrumento é expressamente previsto nos arts. 9º[16] e 10º[17] da

[16] Art. 9º – São instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente: (...) IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

[17] Art. 10 – A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. (Redação definida pela Lei Complementar n. 140/2011).

PNMA. Sob os fundamentos do Direito Administrativo, o procedimento pode ser percebido como *uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo* (Mello, 2009. p.436). No caso do licenciamento, essa dinâmica visa a uma finalidade específica, descrita no art. 10 da PNMA, mas também definido no art. 1º, I da Resolução CONAMA n. 237/97, que assim o conceitua:

> procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras 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. [18]

Apesar de a Resolução CONAMA n. 237/97 sistematizar o procedimento, a previsão de um licenciamento trifásico já podia ser identificada no Decreto n. 99.274/90, que regulamentou a PNMA. Desde o início da década de 1990, já se havia definido as três principais fases do procedimento, ou seja, a primeira, que autoriza a localização do empreendimento – encerrada com a emissão da Licença Prévia –, a etapa seguinte, que trata do momento da implantação da atividade ou empreendimento – materializada pela Licença de Instalação e, finalmente, a permissão para início das atividades pleiteadas – com a outorga da Licença de Operação. Demais etapas, como ampliações, encerramentos, renovações também foram normatizadas em níveis diferentes de complexidade.

Outro ponto de fundamental importância trazido pela Resolução CONAMA n. 237/97, mas que encontra regulamentações específicas nas legislações estaduais e municipais, é a listagem de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Pela primeira vez, para além do texto amplo e difuso introduzido pela PNMA, se verificou um esforço de organizar e definir qual seria o limite de atuação da ferramenta licenciamento ambiental. Ressalta-se, contudo, que tal lista precisa ser analisada à luz da Resolução CONAMA n. 01/86, que não apenas determinou o procedimento do principal elemento técnico do licenciamento, o Estudo de Impacto Ambiental (e seu respectivo Relatório), mas também fixou

[18] Mais recentemente, com a edição da Lei Complementar n. 140/2011 o legislador introduziu, no art. 2º, I, um conceito de licenciamento ambiental mais enxuto, mas que não difere das premissas fixadas na legislação em vigor.

quais atividades e empreendimentos devem se submeter a essa análise mais detalhada.

Feitas tais considerações, o presente subitem pretende concentrar sua atenção nos seguintes elementos do licenciamento: (a) definição de competência, ou seja, o ente público licenciador; (b) classificação do empreendimento para fins de definição do procedimento; (c) escolha dos estudos ambientais exigidos pelo poder público, e seu conteúdo; (d) atuação de outros órgãos públicos no processo de análise; (e) possibilidade de participação direta da sociedade no procedimento; (f) definição das compensações e condicionantes ambientais; (g) condução do monitoramento e revisão do licenciamento, uma vez autorizada sua instalação/operação; e, por fim, (h) fazemos apontamos gerais sumarizando o procedimento.

(a) definição de competência para condução do licenciamento ambiental

Ao dispor sobre o procedimento, o art. 10 da Resolução CONAMA n. 237/97, parte do pressuposto de que já foi feita a análise de qual seria o órgão competente. Entretanto, o que o legislador faz parecer uma etapa preliminar, trata-se de um dos elementos fundamentais não apenas sob o ponto de vista estritamente jurídico, mas também no que se refere a qualidade da política pública, eis que a possibilidade de sua execução pressupõe a existência de instituições e de uma burocracia preparada para lidar com a complexidade desse tipo de demanda.

Desde a edição da PNMA, as regras relativas à competência ambiental foram alteradas algumas vezes. Essas mudanças encontram fundamento não apenas com base na Constituição Federal de 1988, que culminou com uma repactuação federativa, mas também em virtude de inúmeros conflitos entre os órgãos executores da política ambiental, que resultavam em situações como, por exemplo, a exigência de duplo (e, em alguns casos, quando havia intervenção municipal, triplo) licenciamento ambiental, ou, ainda, a aplicação de múltiplas sanções pelos entes federativos para o mesmo fato (Nascimento, 2015). Conforme a Constituição, no que se refere exclusivamente à competência administrativa de natureza ambiental, esta é regulada no art. 23, quando fixa a competência comum da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dispõe que todos estes devem proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Esse posicionamento é reforçado pelo art. 225 ao impor ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente.

Atualmente, as regras de competência acima apresentadas, ou seja, de exercício das atividades típicas de controle e administração do Poder Executivo, estão em larga medida organizadas na Lei Complementar n. 140/2011. A respeito desse tema, um primeiro ponto a ser debatido trata da restrição ao exercício do poder de licenciar a apenas um único ente federativo, impedindo, ao menos em teoria, a ocorrência de múltiplos licenciamentos[19]. Esse regramento, já era previsto no art. 7º da Resolução CONAMA n. 237/97. Entretanto, até a edição da Lei Complementar, sua aplicação era questionada[20], haja vista que, segundo a Constituição Federal, a proteção do meio ambiente e o combate à poluição é competência comum entre todos os entes federativos. Essa situação de instabilidade jurídica foi então mitigada em 2011 na medida em que a nova norma não afastou por completo a atuação dos demais entes federativos, facultando-os a possibilidade de se manifestarem (de modo não vinculante) no procedimento de licenciamento[21]. Por último, restaram delineadas as hipóteses de atuação supletiva, ou seja, nas situações em que inexistir órgão ambiental capacitado ou conselho de meio ambiente[22].

Uma vez definido que o licenciamento caberá a apenas um ente federativo, a Lei Complementar delimitou as hipóteses de atuação de cada um deles. Sobre a

---

[19] A partir de uma interpretação do REsp n. 588.022/SC, entendida por Bim (2016) como equivocada, a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal chegou a elaborar uma representação de inconstitucionalidade contra o art. 13 da Lei Complementar, mas o procedimento não foi adiante em virtude de posicionamento contrário por parte do Procurador-Geral da República, que defendeu o artigo ao sustentar que sua previsão buscaria evitar sobreposição de atuações e uma atuação ineficiente por parte da administração pública (1.00.000.015209/2012-64).

[20] Jurisprudência

[21] No que se refere à fiscalização, a Lei Complementar n. 140/2011 também regulou a atuação dos entes federativos. Em primeiro lugar, definiu que a competência para aplicar sanções administrativas seria do órgão competente para conduzir o licenciamento. No que diz respeito aos demais entes, estes ainda poderiam realizar a atividade de fiscalização, bem como empregar medidas acauteladoras no caso de risco iminente (ou omissão do órgão competente) a fim de evitar a degradação ambiental. Na hipótese de lavratura de auto de infração, a lei determina que prevalecerá aquele oriundo do órgão que detiver a competência para licenciar a atividade.

[22] Caso inexista conselho ou órgão ambiental capacitado nos Estados ou Distrito Federal a União desempenhará as funções administrativas; na hipótese dessa situação ocorrer em um Município, o Estado em que este se insere assumirá a atribuição, e, por fim; na situação em que isso ocorrer tanto no Estado quanto no Município a responsabilidade será da União.

União, o legislador encerrou com uma categorização até então empregada que vinculava parte da competência à abrangência do impacto da atividade ou empreendimento. O atual modelo, conforme sustenta a própria doutrina (Bim, 2016; Fiorillo, *et al.*, 2015), priorizou o critério da localização, em detrimento da difícil tarefa de mensurar e classificar as dimensões de impacto. Para além do critério da territorialidade[23], o legislador incluiu sob a alçada da União o licenciamento das atividades de caráter militar e as relativas à exploração nuclear. Por fim, ficou determinado a constituição de uma Comissão Tripartite Nacional que produziria uma lista de atividades e empreendimentos a serem licenciados a nível federal a partir dos seguintes critérios: porte, potencial poluidor e natureza. O resultado dessa previsão normativa é o Decreto n. 8.437/2015 que, em seu art. 3º, definiu uma listagem de empreendimentos a serem licenciados pelo órgão ambiental federal, por exemplo, rodovias, hidrovias e ferrovias federais etc.

Especificamente sobre os Municípios, a legislação – em consonância com a Constituição Federal – restringiu sua competência às situações de impacto local, observada tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, também considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza. Essa regra se excetuaria nos casos de atividades ou empreendimentos localizados no interior de Unidades de Conservação municipais (excluindo as Áreas de Proteção Ambiental), que atrairiam a competência do referido ente.

Por fim, no tange aos Estados, a técnica legislativa adotada foi parecida com a disposição de competências da Constituição Federal, ou seja, residual. Tudo o que não for de competência nem de União nem de Municípios caberá aos Estados licenciar. Novamente, a exceção é o caso das atividades e empreendimentos localizados em Unidades de Conservação estaduais (exceto Áreas de Proteção Ambiental), que vinculam a competência para o licenciamento ao ente federativo responsável pela sua criação.

(b) classificação do empreendimento para fins de definição do procedimento

[23] O critério da territorialidade é aplicado quando o empreendimento estiver localizado no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva, em terras indígenas, em Unidades de Conservação federais (exceto Áreas de Proteção Ambiental), ou em dois ou mais Estados.

Após a identificação do órgão ambiental competente para conduzir o licenciamento nos termos da Lei Complementar n. 140/2011, a etapa seguinte – ainda prévia aos estágios previstos na Resolução CONAMA n. 237/97 – seria a de classificação do empreendimento com o objetivo de avaliar qual procedimento será adotado. Como mencionado no início deste capítulo, apesar do modelo ordinário de licenciamento, a complexidade da matéria envolvida exige que este seja capaz de se adaptar e, nesse sentido, preveja estratégias alternativas para lidar com análises envolvendo múltiplos e distintos impactos.

Para além da uniformização de análise trazida pela Lei Complementar, que deve pautar suas classificações a partir do porte, potencial poluidor e natureza do empreendimento, é preciso adequar o procedimento a, por exemplo, situações específicas, como no caso de atividades que não possuem efetivamente uma fase de operação, ou, ainda, a exploração e produção de petróleo *offshore*, que possui licenças e procedimentos específicos (Licença de Perfuração, Licença de Produção etc.). Esse momento pode ser percebido como uma das fases preliminares de triagem, em que a partir de critérios específicos se avalia qual caminho será percorrido.

Ainda que essa etapa possua desdobramentos muito mais limitados na hora de definir o procedimento (e, em alguns casos, inclusive a competência) a nível federal, quando se observa esse mesmo momento de classificação nos procedimentos estaduais e municipais percebe-se uma dinâmica própria que produz impactos diretos no resultado do licenciamento ambiental como política pública. Isso porque, mesmo considerando a existência de alguns procedimentos mais flexíveis a nível federal, essa situação nos estados e municípios é muito mais explorada. Ou seja, pressupondo um maior dinamismo associado aos poderes legislativos estadual e municipal, alguns desses entes federativos foram além dos procedimentos ordinários de licenciamento e passaram a prever licenças e autorizações administrativas específicas, próprias de seu território, inovando em relação à legislação federal.

Como será explorado em mais detalhes adiante, esse é o caso da legislação estadual no Rio de Janeiro que, após a unificação dos órgãos executores da política,

foram criados diversos instrumentos, por exemplo, a Licença Prévia e de Instalação (LPI), a Licença Ambiental Simplificada (LAS), a Licença Ambiental de Recuperação (LAR), a Licença Ambiental de Operação e Recuperação (LOR), a Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF) etc.[24], produzindo modificações importantes na dinâmica do licenciamento estadual. Assim, a partir da classificação do empreendimento – em conformidade com uma tipologia definida pela legislação estadual, e, respeitando os limites impostos pela legislação federal – define-se não apenas que o empreendimento deverá ser submetido ao licenciamento, mas também se conclui sobre qual será esse procedimento. Isto é, se auto declaratório, simplificado, ordinário, de maior complexidade, corretivo etc.

Mesmo considerando que tais previsões alternativas, que extravasam os instrumentos constantes da legislação federal, possam ter sua legalidade ou constitucionalidade questionados, é possível observar tentativas de espelhar os procedimentos mais simplificados da legislação estadual no âmbito federal. Uma breve análise dos Projetos de Lei n. 3.729/2004, 654/2015, 65/2012 etc., em curso no Congresso Nacional, permite concluir nessa direção. A despeito de uma análise utilitarista a respeito das previsões alternativas à legislação federal, é possível defender que eventuais alterações dessa natureza devem ocorrer no âmbito do legislativo, comprovada a possibilidade do exercício do controle social, e não diretamente pelo Poder Executivo.

(c) escolha dos estudos ambientais exigidos pelo poder público, e seu conteúdo

Partindo do pressuposto de que a atividade ou empreendimento deve ser submetida ao processo de licenciamento ambiental, de acordo com o art. 10 da Resolução CONAMA n. 237/97, a primeira etapa seria a definição, em conjunto com o empreendedor, dos documentos, projetos e estudos necessários ao início do processo de licenciamento, correspondente à licença a ser requerida. Esse momento, apesar de efetivamente não ser o primeiro estágio do licenciamento em

[24] No Estado do Rio de Janeiro, esses instrumentos alternativos de licenciamento ambiental foram introduzidos no ordenamento jurídico por meio do Decreto Estadual n. 42.159/09 revogado pelo Decreto Estadual n. 44.820/2014, atualmente em vigor.

termos práticos, é crucial para a efetividade do procedimento. Isso porque, todo o material exigido e produzido nessa etapa será utilizado para subsidiar parte significativa das demais análises realizadas pelo poder público. Isso significa dizer que, problemas, inconsistências e omissões neste estágio produzirão efeitos ao longo de todo o licenciamento, podendo, inclusive, inviabilizar o projeto, dependendo do que for observado. Trabalho conduzido pelo Ministério Público Federal (2004) revelou que boa parte dos problemas observados em licenciamentos ambientais federais está associado a elaboração de estudos deficitários.

Em termos técnicos, essa etapa opera como uma espécie de triagem (Sanchez, 2008). Isso porque, nem todo projeto deve ser submetido, por exemplo, a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA). A Constituição Federal de 1988, no art. 225, IV, determina que será exigida a elaboração do referido estudo apenas quando a obra ou atividade for potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Ou seja, o conceito chave para avaliar a necessidade de um EIA é o de “impacto significativo”, similar a estrutura conceitual adotada nos Estados Unidos em seu *National Environmental Policy Act* (NEPA). Ocorre que não há na legislação uma definição objetiva sobre o conceito. Em uma tentativa de iluminar seus potenciais contornos, Sanchez (2008, p. 113) afirma que *o potencial de impacto resulta de uma combinação entre a solicitação (característica inerente ao projeto e seus processos tecnológicos) e a vulnerabilidade do meio*. Para além dos critérios técnicos, o autor também não descarta que estes podem ainda ser objeto de variação considerando a capacidade operacional e gerencial dos responsáveis pela execução do projeto. Mesmo assim, trata-se uma proposta de abordagem analítica pela perspectiva técnico-científica que não está expressamente definida na legislação em vigor.

Nesse momento, portanto, o órgão ambiental deve possuir parâmetros para decidir acerca de quais tipos de projetos ou ações devem ser submetidos a determinados procedimentos de avaliação de impacto ambiental. Ainda que especialistas como Sanchez (2008) proponham critérios específicos para basilar o processo de triagem e, portanto, a escolha dos estudos necessários, a legislação federal em vigor não chega a esse nível de detalhamento. A despeito de haver outros dispositivos tratando desse tema, por exemplo, a Instrução Normativa MMA n. 04/2011, que trata da elaboração de programas de recuperação de áreas

degradadas (PRADs), o instrumento normativo de maior abrangência é a Resolução CONAMA n. 01/86, que define – por meio de uma listagem exemplificativa – as hipóteses em que obrigatoriamente deverá ser elaborado o EIA e seu respectivo relatório (RIMA). Para os demais casos, mesmo que existam normas esparsas para regular os critérios balizadores para a definição dos estudos – em especial em âmbito estadual e municipal –, a regra geral, em virtude da ausência de norma específica que sistematize esse procedimento, é que cada órgão ambiental produza sua própria metodologia, possuindo um largo espaço para uma atuação discricionária.

Tendo em vista esse cenário, é possível observar comportamentos distintos entre os órgãos ambientais. No caso, por exemplo, do Estado de Minas Gerais, existem termos de referência pré-definidos para atividades e empreendimentos específicos, variando apenas em aspectos pontuais a depender do caso. No Rio de Janeiro, objeto da presente análise, o processo de triagem é conduzido em conjunto com o órgão ambiental após a apresentação, por parte do interessado, de algumas informações preliminares.

(d) atuação de outros órgãos públicos no processo de análise

Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que é pacífico na doutrina já mencionada que o conceito de meio ambiente extraído da Constituição Federal e dos demais dispositivos infraconstitucionais é amplo e, para além de tratar dos aspectos estritamente naturais, inclui também dimensões de ordem social, cultural e econômica. Ao pretender-se realizar uma avaliação de impacto ambiental, qualquer procedimento deve sempre levar em consideração a existência potencial de todos esses elementos (Sanchez, 2008). A partir dessa interpretação, eventuais limitações, como, técnicas, operacionais, institucionais ou de natureza estritamente organizacional não justificariam a omissão de análises que considerem, dentre outros, aspectos culturais, socioeconômicos etc. no licenciamento.

Em 2007, com a edição da Lei n. 11.516, que, dentre outros, determinou a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio)[25], o legislador tomou o devido cuidado, em seu art. 14, de prever a produção de regulamentos específicos para delinear a atuação de outros órgãos públicos – para além do licenciador – nos procedimentos visando à emissão de licença ambiental. Até a edição dos referidos regulamentos, apesar de ser possível observar intervenções de outros órgãos no procedimento, essas situações não encontravam um amparo sistematizado na legislação. Apesar do dever público de agir em relação ao meio ambiente, inexistia procedimento definido que organizasse essa potencial interação entre as diferentes instâncias da administração pública. Uma consequência direta dessa ausência de regulamentação (e de uma atuação sistemática) se refletia na qualidade do conteúdo mínimo dos estudos ambientais produzidos para subsidiar o licenciamento ambiental, como atestou relatório do Ministério Público Federal (2004). O referido documento aponta recorrentes falhas e omissões nas análises técnicas, em especial sobre as avalições tratando de saúde, patrimônio cultural, comunidades e práticas tradicionais, indígenas etc.

No que diz respeito aos licenciamentos envolvendo direta ou indiretamente Unidades de Conservação federais, foi editada a Resolução COMANA n. 428/2010, que criou procedimento específico para manifestação dos gestores dos referidos espaços especialmente protegidos. Sobre as questões relacionadas a interesses indígena, quilombola, cultural e de saúde pública foi também publicada a Portaria Interministerial MMA/MJ/MINC/MS n. 419/2011, revogada pela Portaria Interministerial MMA/MJ/MINC/MS n. 60/2015, atualmente em vigor (a partir dessas portarias, cada órgão editou normas internas próprias). Conforme dispõe a Portaria, quando do início do procedimento, o IBAMA deverá solicitar ao empreendedor que informe sobre possíveis intervenções em terra indígena, quilombola, em bens culturais acautelados e em áreas ou regiões de risco ou endêmicas para malária. Caso seja apontado algum desses elementos, os órgãos competentes passam a integrar o procedimento de licenciamento, propondo, dentre outros, redefinição do escopo dos estudos, medidas mitigadoras, compensações, condicionantes.

[25] A criação do ICMBio representou uma repartição de funções que estavam concentradas inicialmente no Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O órgão então criado passou a ser responsável pela execução da política ambiental em Unidades de Conservação, apoio às populações tradicionais etc.

Entretanto, na forma atual, o IBAMA continua possuindo a última palavra com relação aos encaminhamentos produzidos pelos demais órgãos públicos, decidindo sobre sua pertinência ou não, o que pode ser interpretado como uma potencial limitação da capacidade de gestão dos demais órgãos no licenciamento.

Essas previsões ainda tiveram sua validade reforçada pela Lei Complementar n. 140/2011, que também previu a necessidade de promoção da integração dos diferentes órgãos públicos em todas as instâncias federativas, no que se refere à proteção ambiental. Ressalte-se que a mencionada Portaria Interministerial é aplicável somente entre os órgãos federais, não interferindo, portanto, nos licenciamentos estaduais e municipais, que, em teoria, deveriam prever alternativas para lidar com esse tipo de demanda multidisciplinar e interinstitucional. Para os entes federativos que não possuem procedimentos próprios para lidar com esse tipo de situação, tem-se como hipótese de que estes tratam dessas questões de forma casuística e discricionária, resultando em potenciais conflitos e reforçando os resultados das análises realizadas pelo Ministério Público Federal (2004).

(e) possibilidade de participação direta da sociedade no procedimento

O tema da participação popular em matéria ambiental é recorrente na maior parte dos manuais de Direito Ambiental (Antunes, 2005; Machado, 2005; Milaré, 2005). Aparentemente, trata-se de um assunto de elevada importância para os doutrinadores do Direito. Entretanto, como será trabalhado em mais detalhes quando analisada a legislação estadual do Rio de Janeiro, tem-se preconizado os argumentos burocrático-científicos, seja nos procedimentos de fiscalização, seja no curso dos licenciamentos, relegando o controle social, em larga medida, a etapas formais, com reduzida capacidade de interferência direta, seja na execução ou até mesmo na formulação da política pública. Assim, acaba-se por defender uma hierarquia de saberes em que o conhecimento popular, tradicional ou local, quando não é relegado, precisa ser filtrado e depurado pelo conhecimento burocrático, acadêmico e científico.

Na legislação federal, existem diversos dispositivos normativos que introduzem as audiências públicas obrigatórias, por exemplo, art. 39 da Lei n.

8.666/93, art. 4º, §3º da Lei n. 9.427/96, art. 40, §4º, I da Lei n. 10.257/01, e as facultativas, como no caso do art. 32 da Lei n. 9.784/99, o art. 2º, XIII da Lei n. 10.257/01, art. 58, §2º, II da Constituição Federal etc. (Bim, 2016). Em especial no que se refere ao licenciamento ambiental, a possibilidade de intervenção direta da sociedade é significativamente limitada. Sua atual previsão encontra-se no art. 11, §2º da Resolução CONAMA n. 01/86, que foi regulamentado pela Resolução CONAMA n. 09/87. Uma análise do procedimento administrativo interno do CONAMA que tratou da aprovação da primeira resolução mencionada (28860.000634/84-33) revela que o tema da participação popular foi discutido de forma praticamente concomitante aos debates sobre o Estudo de Impacto Ambiental, tendo sido a Resolução CONAMA n. 09/87 aprovada no mesmo procedimento. Esse comportamento aponta fortes indícios que os participantes do debate desde aquele momento já estavam preocupados em garantir a possibilidade de controle social no licenciamento.

Conforme determinam as referidas resoluções, após a apresentação pelo empreendedor ao órgão ambiental do Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório – que possuem natureza pública – deve ser aberto prazo para a realização de comentários ao material apresentado por qualquer um da sociedade. Para além da fixação de uma janela temporal específica, o legislador não impôs qualquer outra restrição a esse momento de intervenção social. Adicionalmente à fase de comentários, sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão ambiental promoverá a realização de audiência pública. Sua finalidade é expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito.

O legislador adotou alguns cuidados para garantir que a audiência cumpra a referida finalidade, como, por exemplo, prazo mínimo para solicitação do evento, condicionamento da validade da licença ambiental à realização da audiência quando esta for requerida, acessibilidade do local onde será realizada, possibilidade de múltiplas audiências em virtude de aspectos geográficos etc. Apesar de o órgão ambiental poder solicitar ao empreendedor esclarecimentos e complementações ao estudo apresentado, faz-se imperioso observar que, segundo a legislação, tanto os

comentários endereçados diretamente ao EIA/RIMA, quanto os apresentados quando do evento, não são vinculantes, tampouco precisam ser individualmente considerados no parecer técnico sobre da concessão (ou não) da licença.

Uma crítica possível a essa previsão de participação popular no licenciamento está ligada ao momento em que a intervenção social direta ocorre no procedimento. Isto é, após a elaboração do estudo e da formação, ao menos preliminar, da convicção técnica por parte da burocracia a respeito do objeto analisado. Ao disputar a possibilidade de interferências significativas no procedimento em um momento no qual uma verdade científica já foi produzida, os atores sociais externos ao procedimento são obrigados a produzir contra laudos, ou de forma mais ampla, de ter que exercer seu direito ao contraditório. Ou seja, não há uma produção convergente – entre as partes interessadas – no sentido de construir uma verdade a respeito do que está sendo proposto. Pelo contrário, a partir de um saber científico, o proponente elabora uma proposta que precisará ser contestada pela sociedade, que precisará empregar a mesma linguagem técnica para que seu posicionamento seja percebido como material capaz de questionar e, eventualmente, invalidar o que foi proposto.

(f) definição das compensações e condicionantes ambientais

Uma vez analisada e atestada a viabilidade ambiental da atividade ou empreendimento pretendido, é preciso, então, avaliar em que medida os impactos podem e devem ser evitados, reparados e, em último caso, compensados. A obrigação do proponente recuperar integralmente meio ambiente em virtude dos danos e impactos por ele causados de forma direta ou indireta, ou seja, os limites da responsabilidade civil ambiental, encontram-se definidos tanto no próprio art. 225, da Constituição Federal, como na PNMA, em outras normas infraconstitucionais. Os contornos da responsabilidade ambiental também encontram contribuição a partir da jurisprudência dos Tribunais Superiores que, hoje, entendem a responsabilidade civil possuindo natureza objetiva, delimitada pela teoria do risco integral. É possível destacar modulações produzidas pelos tribunais, como, por exemplo, no caso da responsabilidade ambiental do Estado (REsp n. 647.493/SC), que, segundo o STJ,

apesar de objetiva, pode ser executada apenas em caráter subsidiário, ou seja, quando a iniciativa privada for incapaz de responder pela reparação integral do dano. O acordão justifica essa interpretação a partir de uma perspectiva que visa evitar a transferência para a sociedade de um ônus oriundo da iniciativa privada.

Feitas essas sucintas considerações a respeito da origem da obrigação civil de reparação do dano ambiental, é preciso observar preliminarmente que para além da obrigação genérica definida na legislação, foram previstas, ainda, medidas específicas. A primeira delas é a compensação ambiental definida no art. 36 da Lei n. 9.985/00, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). Assim, nos casos de licenciamentos sujeitos à EIA/RIMA, o proponente é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de uma Unidade de Conservação de Proteção Integral[26], conforme o Decreto n. 4.340/02, que regulamentou a referida responsabilidade. Atualmente, para calcular o montante a ser investido multiplica-se o grau do impacto (definido pelo órgão ambiental) pelo somatório dos investimentos realizados (excluídos os custos com o licenciamento e medidas de mitigação de impacto).

Existem outras compensações, por exemplo, no que diz respeito à supressão de vegetação. Em âmbito federal, essa afirmação pode ser observada na Lei n. 11.428/06, que dispôs sobre o uso e proteção da vegetação nativa de Mata Atlântica. A referida norma determina que o corte ou a supressão desse tipo de vegetação fica condicionado à compensação na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

Ressalvados casos específicos de compensação, tal como anteriormente exemplificado, ao longo de todo o procedimento de licenciamento, isto é, em cada uma das três etapas (Licenças Prévia, de Instalação, de Operação), o órgão licenciador pode fixar medidas de controle e condicionantes ambientais, cujo o integral cumprimento é indispensável para a manutenção da validade da licença. Diferentemente dos exemplos acima citados, que possuem critérios objetivos para

[26] O SNUC possui dois grupos de Unidades de Conservação, os de Proteção Integral, em regra, cuja proteção ambiental é mais restritiva e os de Uso Sustentável, que em teoria possuem um aproveitamento possível mais flexível. Tal modelo foi inspirado na proposta desenvolvida pela União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN).

fixação das medidas compensatórias, a previsão de fixação de condicionantes da Resolução CONAMA n. 237/97 não encontra um balizador no arcabouço normativo em vigor, restando ao órgão licenciador amplo grau de discricionariedade – sujeito à reavaliação a partir da intervenção de órgãos de controle – para fixar medidas as quais entende como suficientes e necessárias para atender a finalidade proposta para a política pública. Sobre esse ponto, a doutrina jurídica defende que as condicionantes devem possuir relação direta com o impacto causado (Bim, 2016). Reforça-se nesse ponto que a apresentação de estudos incompletos, ou a não intervenção adequada de outros órgãos públicos, possuem influência direta na fixação de condicionantes.

(g) condução do monitoramento e revisão do licenciamento

O monitoramento do licenciamento pelo licenciador deve, ao menos em teoria, perpassar todo o procedimento, inclusive após a concessão da última licença ou autorização exigida. Como acertadamente expõe Bim (2016, p. 238), os impactos ambientais previstos nos estudos *são apenas estimados, significando que eles podem não ocorrer e, caso ocorram, a magnitude de cada um dos impactos pode não ser confirmada*. Isto é, como já havíamos sinalizado por meio da posição de Sanchez (2006), ainda que se realizem estudos adequados, apenas no momento da execução do que foi projeto será possível confirmar as previsões elaboradas nos documentos apresentados. Entende-se, portanto, que o monitoramento é indispensável para que haja controle contínuo da qualidade ambiental, seja sob a perspectiva do empreendimento individualmente considerado, ou tendo em vista as informações fornecidas como elementos fundamentais para elaboração da política pública, por exemplo, a partir da revisão de parâmetros de qualidade.

Desse modo, o monitoramento deve ocorrer não apenas em relação às condicionantes ambientais, mas também tendo em vista as informações fornecidas pelos estudos apresentados nas fases pré-operacionais. Será a partir desse tipo de atividade que o órgão ambiental possuirá elementos para, caso necessário, reajustar as condicionantes inicialmente impostas, ou, em última análise, inclusive decidir pela não continuidade do licenciamento.

Ocorre que o procedimento de avaliação de impacto possui natureza cíclica. A emissão da última licença exigida não encerra o licenciamento. Isso porque, em regra, sua validade está condicionada ao cumprimento de uma série de obrigações, que devem ser constantemente monitoradas. Dispõe a Resolução CONAMA n. 237/97 que o descumprimento de qualquer condicionante poderá ensejar o cancelamento da autorização. Ademais, as licenças possuem prazo máximo de validade, demandando – ao final deste – a necessidade de renovação do documento. Uma vez expirada, e requerida renovação nos prazos fixados pela legislação, o órgão licenciador tem o dever de reavaliar a atividade e o local em que se insere, a fim de verificar se essa ainda é viável sob a perspectiva ambiental. E, caso a resposta seja negativa, culminando com a não renovação da licença requerida, caberá, ainda, a realização de procedimento específico de encerramento da atividade, que, em alguns estados, exige autorizações e licenças próprias.

A breve análise sobre o procedimento de monitoramento e revisão apresentados não possui qualquer ambição de produzir uma avaliação exaustiva em que, por exemplo, é possível haver uma discussão acerca da validade da licença ambiental expedida. Especificamente sobre esse ponto, a dissertação de mestrado de Erthal, publicada em 2015 detalha exaustivamente as hipóteses possíveis, bem como os potenciais desdobramentos jurídicos associados. Como descrito no início deste item, as discussões ora trazidas têm como objetivo primário fornecer fundamentos mínimos para analisar a pesquisa conduzida.

(h) apontamentos gerais sobre o procedimento de licenciamento ambiental

Uma análise sistemática das transformações experimentadas pelo procedimento de licenciamento ambiental previsto na legislação federal permite afirmar que, a despeito de eventuais críticas sobre tais mudanças, é possível observar um significativo aumento de complexidade analítica, que inclui não apenas maior detalhamento exigido em relação aos impactos, condicionantes e compensações, mas também no que se refere à atuação integrada com outros órgãos públicos.

Nesse contexto legislativo, somado ao desenvolvimento de uma expertise no interior da burocracia, haja vista o decorrer do tempo e o número de processos licenciados, percebe-se também que, a despeito de atuações discricionárias, vem-se privilegiando o saber técnico-cientifico, produzido tanto pela iniciativa privada como pela burocracia como elemento balizador para a produção de uma verdade a respeito da viabilidade ambiental da atividade a ser licenciada. Essa afirmação pode ser confirmada não apenas considerando os limites do exercício de controle social no licenciamento, mas também tendo em vista a posição hegemônica do órgão ambiental frente os demais órgãos públicos (e.g., IPHAN, Funai, Palmares etc.).

Assim, é importante ter em mente que, mais do que um processo autorizativo, o licenciamento ambiental pode ser compreendido como uma técnica de administração do entorno, incluindo o próprio homem individual e coletivamente considerado. E, nesse sentido, passando a operar como um dos principais responsáveis por legitimar e controlar o acesso e a exploração a determinados bens e territórios por certos atores sociais.

4.2 As sucessivas reestruturações dos órgãos executores da política ambiental no Estado do Rio de Janeiro

Apesar de o presente trabalho não ter por objetivo fazer um resgate detalhado das diversas mudanças institucionais experimentadas a partir das reestruturações do Poder Executivo estadual, faz-se necessário melhor detalhar os comentários pincelados no capítulo anterior a respeito da organização dos órgãos ambientais no Estado do Rio de Janeiro. Mesmo considerando que o processo a seguir tenha apresentado muito mais modificações e criações do que as que as discutidas, procurou-se concentrar o estudo nas instituições e transformações que foram entendidas como sendo chaves (Fontenelle & Amendola, 2006; Jaccoud, 2017) para analisar o processo de unificação dos órgãos executores da política ambiental, a concomitante criação do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), na primeira década do século XXI, e o impacto dessas transformações no licenciamento estadual.

As primeiras normas que previram e organizaram a atuação das instituições executoras da política ambiental contemporânea no Estado do Rio de Janeiro foram publicadas entre as décadas de 1970 e 1980. Nesse período, foram criadas a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA) e a

Superintendência Estadual de Rios e Lagoas (SERLA)[27], por meio do Decreto-Lei n. 39/1975, o Instituto Estadual de Florestal (IEF)[28], Lei n. 1.071/1986 e a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA), a partir do Decreto n. 9/1975.

Segundo a legislação até então em vigor, cabia à FEEMA atuar como órgão técnico da CECA, sugerindo à Comissão as medidas necessárias ao controle da poluição e à proteção do meio ambiente, ou seja, sua função executiva estava essencialmente atrelada à atuação da CECA[29]. Por outro lado, a SERLA passou a ser responsável pela execução de obras de drenagem, saneamento e fiscalização das áreas associadas aos corpos hídricos no Estado do Rio de Janeiro. Tal como a SERLA, o IEF também foi instituído como órgão executor da política ambiental (florestal), em paralelo ao exercício das funções técnicas. Suas tarefas incluíam a promoção da conservação e proteção dos ambientes naturais, a gestão das Unidades de Conservação estaduais, a recuperação de áreas degradadas, a formulação de estudos técnicos e de projetos educativos, bem como a participação na avaliação de impactos ambientais. Por fim, a CECA foi constituída como um órgão colegiado, vinculado à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, cuja competência estava, quando da sua criação, atrelada às atividades de coordenação, supervisão e controle da utilização racional do meio ambiente. A partir de 1995, com a edição do Decreto n. 21.287 foram promovidas algumas alterações na Comissão, dentre elas a criação de duas Câmaras: a de Normatização e a de Licenciamento e Fiscalização. O exercício das atividades da primeira, que tratava da produção de normas complementares para a condução da política ambiental estadual, em 2008, foi transferido para o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA). Já no caso da segunda, voltada para a expedição das licenças ambientais e aplicação das sanções administrativas, suas atribuições se mantiveram atreladas à CECA até os dias atuais – ainda que tenham havido modificações expressivas após a unificação dos órgãos ambientais.

Os referidos órgãos passaram a formar, a partir do Decreto 1.633/1977, que regulamentou o Decreto-Lei n. 134/1975, o Sistema de Licenciamento de Atividades

[27]Em 1990, com a edição da Lei n. 1.671, a SERLA foi transformada em uma fundação.
[28] Em 1988, com a edição da Lei n. 1.315, que instituiu a Política Florestal do Estado do Rio de Janeiro, o IEF foi transformado em uma fundação.
[29] Veja, por exemplo, o Parágrafo Único do art. 5º do Decreto n. 1.633/1977 que determinou que: a FEEMA atuará como órgão técnico da CECA e exercerá, em seu nome, a fiscalização do cumprimento da legislação sobre controle da poluição ambiental no território do Estado.

Poluidoras (SLAP), que até a recente reestruturação institucional, iniciada a partir de 2007, era o principal instrumento de gestão ambiental no Estado[30]. Interessante notar que, no âmbito dessa política pública, o modelo determinava que o processo de licenciamento seria conduzido pela CECA, cabendo a ela as etapas decisórias críticas (Fontenelle & Amendola, 2006) e, como anteriormente mencionado, a FEEMA teria como principal finalidade servir de órgão técnico de informações a fim de subsidiar as decisões. A mesma divisão de funções se verificava no exercício de outras atividades, por exemplo, no âmbito do poder de polícia ambiental para prevenir e controlar a poluição no território. Ou seja, o órgão executor seria a CECA, que estaria amparada por análises técnicas produzidas pela FEEMA.

O Decreto-Lei n. 134/1975 foi a primeira base normativa que fundamentou a política ambiental no Estado do Rio de Janeiro[31]. Nele foram previstos conceitos como poluição, definições preliminares sobre meio ambiente, gestão de resíduos, bem como foi criada a Política Estadual de Controle Ambiental. Delineou também a organização da atuação dos órgãos de prevenção e controle da poluição, estipulou as bases para o licenciamento estadual, bem como os contornos da responsabilidade administrativa.

Como já mencionado, o Decreto-Lei n. 134/1975 foi regulamentado pelo Decreto n. 1.633/1977. Para além de criar o SLAP, que tinha como finalidade disciplinar a implantação e funcionamento de qualquer equipamento ou atividade considerados poluidores ou potencialmente poluidores, bem como qualquer equipamento e combate à poluição do meio ambiente, o referido decreto previu a instituição do licenciamento trifásico[32]. Como visto anteriormente, a partir de três licenças ambientais: (i) Licença Prévia (LP); (ii) Licença de Instalação (LI); e (iii) Licença de Operação (LO), ficando à cargo da própria CECA produzir deliberações

[30] O SLAP foi regulamentado pela primeira por meio da Deliberação CECA n. 3/1977.

[31] Ainda que não tenha sido o primeiro instrumento normativo estadual a regular matérias de natureza ambiental, o Decreto-Lei n. 134/1975 buscou criar uma política estadual de controle ambiental, sistematizando os instrumentos e orientando a atuação pública, algo inédito até aquele momento. E.g., o Decreto "N" n. 779/1967, que aprova o regulamento do controle de poluição atmosférica no Estado da Guanabara; o Decreto-Lei n. 112/1969, que fixa normas de proteção contra ruído; o Decreto "E" n. 2.721/1969, que aprova o regulamento do despejo industrial no Estado da Guanabara etc.

[32] O licenciamento trifásico no Estado do Rio de Janeiro foi previsto quase que simultaneamente ao Estado de São Paulo, que o fez a partir da Lei n. 997/1976. Ambos foram os primeiros territórios a preverem o referido modelo, que fundamentou o atual sistema ordinário de licenciamento ambiental em vigor na legislação federal.

específicas necessárias à implantação e ao funcionamento desse procedimento. Curioso notar que, nesse momento, os órgãos executores da política ambiental estadual estavam vinculados à Secretaria de Estados Obras e Serviços Públicos (SEOSP). Em 1983, após uma reestruturação da administração estadual, passaram a ser vinculados à Secretaria de Obras e Meio Ambiente (SOMA).

Os detalhes operacionais do SLAP foram definidos com a edição da Deliberação CECA n. 03, em 1977. Esse modelo vigorou até 2009[33], momento no qual o sistema de licenciamento ambiental estadual foi revisto à luz do novo formato institucional, cuja a implementação se iniciou em 2007. Em resumo, a mencionada deliberação previa que todas as licenças ambientais (Prévia, de Instalação e de Operação) seriam expedidas pela FEEMA. Apenas os casos considerados "não rotineiros" seriam encaminhados para análise e deliberação da CECA. Com a edição da Lei n. 1.356/1988, que regulou o processo de elaboração dos Estudos de Impacto Ambiental no Estado do Rio de Janeiro, passou a ser competência da CECA a aprovação dos referidos estudos, bem como a realização das audiências públicas, restando à FEEMA a prestação do auxílio necessário à condução do processo.

Em 1986, por meio da edição da Lei n. 1.060, foi criado mais um dos pilares da política ambiental estadual, o Fundo Estadual de Conservação Ambiental (FECAM), que, com a promulgação da Constituição Estadual em 1989, passou a encontrar um novo respaldo no art. 263[34]. O Fundo originalmente tinha como objeto fomentar a implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, vedada sua utilização para pagamento de pessoal da administração pública direta e indireta ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade. Para além do produto das taxas, contribuições, multas e indenizações geradas em virtude do descumprimento da legislação ambiental, a principal fonte de receitas do FECAM advinha, originalmente, dos royalties do petróleo, previstos no art. 20, §1º da Constituição Federal.

As sucessivas alterações legislativas realizadas (em 1996, 2000, 2003 e 2011) modificaram não apenas o percentual de *royalties* destinados ao fundo, mas

[33] Formalmente, a Deliberação CECA n. 03/1977 foi revogada pela Deliberação CONEMA n. 25/2010.
[34] Art. 263 – Fica autorizada a criação, na forma da lei, do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), destinado à implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano, vedada sua utilização para pagamento de pessoal da administração pública direta e indireta ou de despesas de custeio diversas de sua finalidade. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 15/2000).

também a composição de seu conselho gestor e as possibilidades de uso dos recursos. Em 2000, a Emenda Constitucional n. 14 promoveu uma alteração significativa no FECAM, ou seja, passou a incluir no escopo de atuação do fundo o uso de seus recursos para atividades de desenvolvimento urbano, inclusive alterando seu nome para Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano. No que se refere à sua composição, em 2003, a Emenda Constitucional n. 31, reduziu o percentual de recursos advindos dos *royalties* do petróleo de 20% da compensação financeira, para 5% do montante a que faz jus o Estado do Rio de Janeiro. Finalmente, em 2011, após a aprovação do novo marco regulatório em 2010 (Lei n. 12.351/2010; Lei n. 12.304/2010; e Lei n. 12.276/2010)[35], foi incluída previsão específica sobre os *royalties* oriundos da camada do pré-sal, sendo, então, destinados ao FECAM 10% da compensação financeira atrelada à referida operação de produção petrolífera. Essas constantes modificações na legislação estadual vieram acompanhadas de um recorrente comportamento do executivo estadual, qual seja, a realização de operações financeiras para capitalizar o Estado do Rio de Janeiro, que seriam pagas com recebíveis futuros de royalties e participações especiais. Nesse sentido, desde 1999 (durante o governo de Anthony Garotinho), quando pela primeira vez foi realizada essa operação, até 2016, foram realizadas pelo menos cinco outras que captaram no total cerca de R$ 14,4 bilhões de reais, com prazos de pagamento que variam de 9 a 13 anos.

Em nova reestruturação, em 1987, foi criada a Secretária de Estado de Meio Ambiente (SEMAM) por meio do Decreto n. 9.847, pela primeira vez desvinculada da Secretária de Obras e com autonomia em relação à execução da política ambiental estadual. Sua estrutura básica ficou assim definida:

> (i) Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Secretário:
> 1. Gabinete do Secretário,
> 2. Assessoria Técnica,
> 3. Assessoria Jurídica,
> 4. Assessoria de Comunicação Social.
>
> (ii) Órgão de Planejamento:
> 1. Subsecretaria
>
> (iii) Órgão Colegiado:

[35] Segundo Santos (2015) as descobertas do pré-sal levaram o governo brasileiro a mudar o marco regulatório com o propósito de se apropriar de parcela maior das receitas petrolíferas. Nesse sentido, criou-se o regime de partilha, em substituição ao regime de concessões, instituiu-se fundo como beneficiário da receita auferida a partir da partilha da produção, criou-se a Petróleo Pré-Sal (PPSA) e, por último, foi realizado aporte financeiro à Petrobras, aumentando a participação o Estado.

1. Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA).

(iv) Órgão de Apoio Administrativo e Financeiro:

1. Departamento de Administração.

(v) Órgãos e entidades vinculados:

1. Instituto Estadual de Florestas - IEF
2. Superintendência Estadual de Rios e Lagoas - SERLA
3. Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente - FEEMA

Ainda em 1987, foi criado o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONEMA), por meio do Decreto n. 9.991, órgão deliberativo e normativo encarregado de estabelecer as diretrizes da Política Estadual de Controle Ambiental e de orientar o Governo do Estado na defesa do meio ambiente, na preservação dos bens naturais e na formulação de providências para melhoria da qualidade de vida da população. Presidido pelo governador, o CONEMA foi instituído como órgão autônomo em relação às entidades estatais responsáveis pela execução da política ambiental estadual, devendo a SEMAM prestar todo auxílio logístico e administrativo necessário.

Tal como o FECAM, o CONEMA também foi juridicamente fortalecido com a promulgação da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro que, em seu art. 261, §1º, XXII[36], garantiu status constitucional à sua existência. Destaca-se que, para além de membros do Poder Executivo e Legislativo, o decreto de criação do CONEMA previu uma composição para o Conselho que incluía a participação de diversas entidades da sociedade civil organizada, por exemplo, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAG), Federação das Associações Fluminenses de Defesa do Meio Ambiente (FAMA), Fundação Brasileira para a Conservação de Natureza (FBCN), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) etc.

Mesmo após sucessivas modificações, em virtude das reestruturações administrativas experimentadas pelo governo estadual, a pluralidade na composição do plenário do CONEMA se manteve. O Decreto n. 40.744/07, alterado pelo Decreto n. 40.822/11, que atualmente regula a organização, competência e funcionamento do conselho ainda foi mais detalhista do delinear sua atuação. Em linhas gerais,

[36] Art. 261, §1º, XXII - criar o Conselho Estadual do Meio Ambiente, de composição paritária, no qual participarão os Poderes Executivo e Legislativo, comunidades científicas e associações civis, na forma da lei;

atualmente, o CONEMA deve servir de entidade orientadora na formulação da política ambiental no Estado do Rio de Janeiro, incluindo a proposição de objetivos e metas, a definição de áreas prioritárias para atuação, a análise de zoneamentos ecológico-econômicos, a fixação temas prioritários para pesquisa e o estabelecimento de diretrizes para tornar aptos para o licenciamento e fiscalização ambiental os municípios do Estado.

Em junho de 2007, em linha à reforma administrativa do tipo gerencialista realizada no Estado do Rio de Janeiro nesse período, o Projeto de Lei n. 561 é apresentado pelo Poder Executivo na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Com o objetivo de reestruturar a execução da política estadual de meio ambiente, após aproximadamente 5 meses de tramitação, foi aprovado e sancionado na condição de Lei ordinária sob o número 5.101. Neste momento era, então, criado o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), autarquia especial vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), integrante da Administração Pública Estadual Indireta. Ou seja, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com a função de executar as políticas estaduais do meio ambiente, de recursos hídricos e de recursos florestais. Em paralelo, a recém editada lei previa a extinção da FEEMA, SERLA e IEF. Nessa nova estrutura, foram transferidos para o INEA não apenas as atribuições dos três mencionados órgãos, mas também todo o acervo técnico e patrimonial e de todos os cargos em comissão e funções gratificadas. Essa fusão veio acompanhada de modificações expressivas no que se refere à dinâmica do licenciamento e da fiscalização ambiental no estado do Rio de Janeiro.

Na sua primeira estrutura, o INEA seria composto por um órgão máximo, o Conselho Diretor (CONDIR), uma Procuradoria, uma Corregedoria, uma Biblioteca, um Laboratório de Análises de Qualidade Ambiental, uma Ouvidoria e nove Agências Regionais, além de unidades especializadas[37]. Na sua formação original, o CONDIR era composto por um diretor-presidente, um vice-presidente e seis diretores, cabendo ao presidente voto próprio e de qualidade. A partir de 2017, com a edição da Lei n. 7.511, excluiu-se do Conselho o vice-presidente do INEA, bem como foi modificado o texto referente aos diretores, ressaltando que, apesar de

[37] Sob o fundamento da crise financeira experimentada pelo Estado do Rio de Janeiro, em 2017, a Lei n. 7.511/2017 alterou a composição do INEA para retirar a previsão da existência obrigatória de nove agências regionais, incluindo, ainda, a possibilidade de extinção destas nas hipóteses de baixa demanda administrativa e contenção de despesas.

todos integrarem o CONDIR, a composição não mais estaria atrelada ao número fixo de seis diretorias[38].

No que se refere ao licenciamento ambiental, o INEA manteve a concentração de atribuições executivas que a FEEMA possuía, mas, desta vez, houve uma divisão mais precisa entre sua atuação e da CECA. Isto é, ficou o INEA responsável pela condução e aprovação dos processos de licenciamento ambiental de competência estadual, inclusive no que se refere aos seus respectivos EIA/RIMAs, exceto nos seguintes casos: (i) para atividades e empreendimentos executados pelo próprio Instituto e que estejam sujeitos ao licenciamento ambiental; (ii) atividades e empreendimentos previstos no art. 1º, III, V e XII da Lei n. 1.356/1988[39]; ou (iii) outras atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente especificadas no regulamento da Lei n. 5.101/2007.

Nesse contexto, a CECA passou, então, a licenciar empreendimentos específicos, notadamente os relacionados à infraestrutura e de natureza industrial de grande porte, funcionando, ainda, como instância recursal nas hipóteses de indeferimento das decisões proferidas pelo INEA. Importante notar que, a mencionada lei buscou regulamentar também a descentralização do licenciamento para os municípios. Possibilidade essa que havia sido objeto de diversos embates jurídicos, haja vista a existência de interpretações dissonantes a respeito da constitucionalidade da competência municipal para realização da referida atividade. Essa discussão, no entanto, acabou sendo relativamente minorada a partir da edição da Lei Complementar n. 140/2011, que deslocou o foco dos embates jurídicas para outros pontos, como, por exemplo, no que se refere à metodologia para definição das atividades licenciáveis em âmbito municipal.

Em 2009, com a edição do Decreto n. 41.628, foi estabelecida a estrutura organizacional do INEA. Este instrumento normativo também foi responsável por formalizar a extinção dos antigos órgãos de gestão da política ambiental, quais sejam, FEEMA, SERLA e IEF. Em decorrência dessa alteração, naquele momento, a SEA passou a vigorar na seguinte forma:

---

[38] Art. 7º - O Conselho Diretor será composto pelo presidente e todos diretores, que decidirão por maioria absoluta. (Redação dada pela Lei n. 7.511/2017)

[39] Art. 1º (...) III - portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; V - oleodutos, gasodutos, minerodutos e emissários submarinos de esgotos sanitários ou industriais; XII - complexos ou unidades petroquímicas, cloroquímicas, siderúrgicas e usinas de destilação de álcool.

16) SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE – SEA

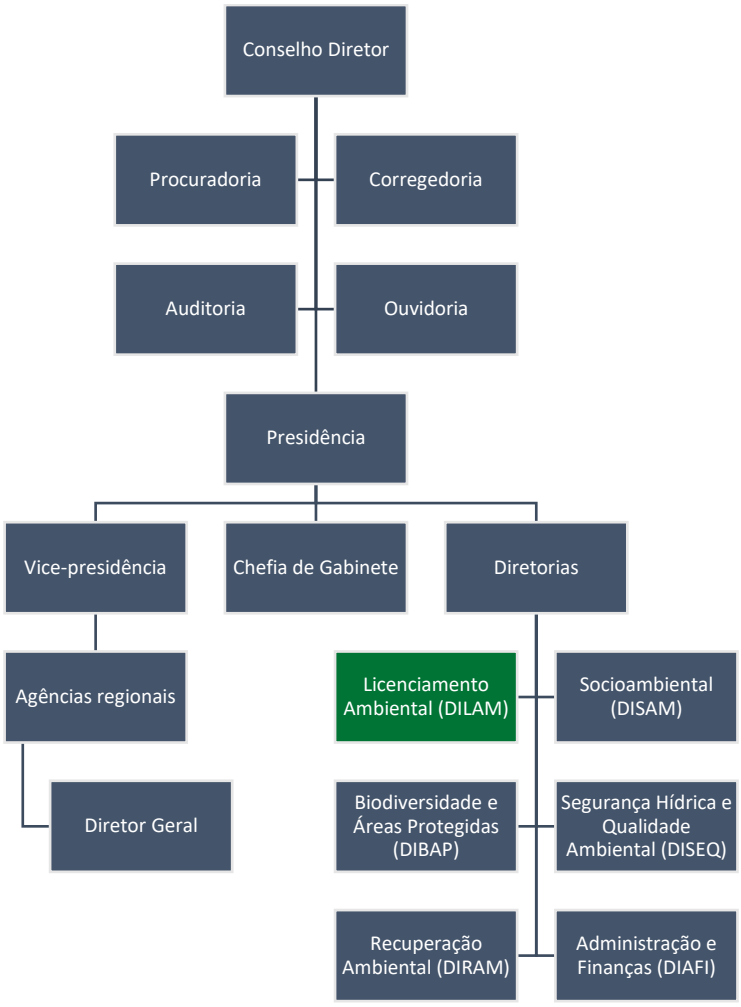
16.1 – Instituto Estadual do Ambiente - INEA;
16.2 – Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA;
16.3 – Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - FECAM
16.4 – Conselho Superior do FECAM;
16.5 – Conselho Estadual de Meio Ambiente - CONEMA;
16.6 – Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FUNDRHI;
16.7 – Conselho Estadual de Recursos Hídricos;
16.8 – Centro de Referência de Segurança e Crimes Ambientais - CRESCA;
16.9 – Conselho Gestor da Baía de Guanabara;
16.10 – Conselho Gestor Área de Proteção Ambiental Pau Brasil;
16.11 – Conselho Consultivo de Gestão da Bacia Hidrográfica da Lagoa Rodrigo de Freitas - Município do Rio de Janeiro;
16.12 – Comissão Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro - CODESUS/RJ.

Essa estrutura foi objeto de algumas modificações desde o período de sua criação em 2009, como, por exemplo, a vinculação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) à SEA no início de 2017. Entretanto, não se verificou alterações substantivas nos seus principais órgãos de atuação, após a instituição desse novo modelo.

Consoante à Lei n. 5.101/2007, o Decreto n. 41.628/2009, reiterou a composição do Conselho Diretor e sua condição como órgão máximo do INEA. Como regulamento, a norma foi além e detalhou a estrutura. Atualmente, o INEA é organizado conforme estrutura apresentada pela da Figura 2.

Figura 2 – Organograma (simplificado) da estrutura organizacional do Instituto Estadual do Ambiente[40]

[40] Uma versão completa e do organograma pode ser obtida diretamente no site do INEA: http://www.inea.rj.gov.br/Portal/MegaDropDown/Institucional/Organograma/index.htm&lang= (último acesso em 11.04.2017)



Fonte: elaboração própria a partir da legislação em vigor e do site do INEA.

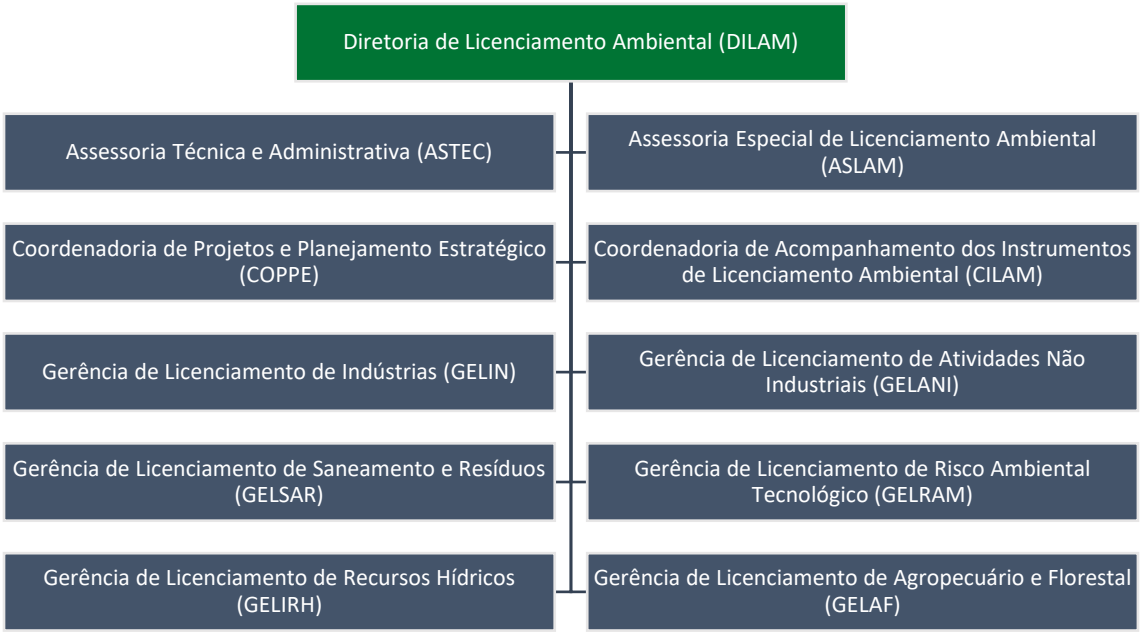
Como se extrai da Figura 2, para além do CONDIR, o INEA passou a contar com (i) Procuradoria; (ii) Corregedoria; (iii) Ouvidoria; (iv) Auditoria; (v) Presidência; (vi) Vice-Presidência; e (vii) seis Diretorias (originalmente, Licenciamento Ambiental; Recuperação Ambiental; Informação e Monitoramento; Administração e Finanças; Biodiversidade e Áreas Protegidas; Gestão das Águas e do Território)[41].

A Figura 3 apresenta como foi estruturada a Diretoria de Licenciamento Ambiental: (i) Assessoria Técnica e Administrativa; (ii) Assessoria Especial de Licenciamento Ambiental; (iii) Coordenadoria de Projetos e Planejamento Estratégico; (iv) Coordenadoria de Acompanhamento dos Instrumentos de Licenciamento Ambiental; (v) Gerência de Licenciamento de Indústrias; (vi) Gerência de Licenciamento de Atividades Não industriais; (vii) Gerência de Licenciamento de

[41] A estrutura organizacional do INEA foi objeto de algumas mudanças desde a sua criação em 2009 por meio da edição dos seguintes Decretos n. 42.062/2009; 42.168/2009; 42.778/2010; 43.390/2012; 43.921/2012 44.552/2014 45.430/2015; 45.585/2016.

Saneamento e Resíduos; (viii) Gerência de Licenciamento de Risco Ambiental Tecnológico; (ix) Gerência de Licenciamento de Recursos Hídricos; (x) Gerência de Licenciamento de Agropecuário e Florestal.

Figura 3 – Organograma (simplificado) da estrutura organizacional da Diretoria de Licenciamento Ambiental do INEA



Fonte: elaboração própria a partir da legislação em vigor e do site do INEA.

4.3 O licenciamento ambiental estadual a partir da legislação

Introduzidos comentários a respeito das transformações experimentadas pelas instituições executoras da política ambiental no Estado do Rio de Janeiro, passa-se a abordar o modelo vigente de licenciamento ambiental estadual. Com o objetivo de facilitar a tarefa de criar paralelos entre os modelos estudados, aborda-se o procedimento seguindo a mesma metodologia adotada para as observações realizadas a respeito do sistema vigente a nível federal.

De todo modo, antes de adentrar nos mencionados pontos, tal como feito anteriormente, faz-se necessário comentar brevemente o modelo LP, LI, LO e como ele foi previsto na legislação estadual. No subitem anterior, sustentou-se que os primeiros sistemas trifásicos foram desenvolvidos em âmbito estadual, inicialmente pelos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro que, por sua vez, serviram como fundamento para a construção do modelo até hoje vigente na esfera federal. Entretanto, a partir da criação do INEA e revisão da política pública ambiental estadual, foram adicionadas novas licenças e autorizações criando possíveis modulações ao tradicional modelo trifásico.

Atualmente, para além das tradicionais Licenças Prévia, de Instalação e de Operação, o Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAM) do Estado do Rio de Janeiro, criado por meio do Decreto n. 42.159/2009 e revisto pelo Decreto n. 44.820/2014, passou a prever os seguintes instrumentos: (i) Licença Ambiental; (ii) Autorização Ambiental; (iii) Certidão Ambiental; (iv) Outorga de Direito de Uso de Recursos Hídricos; (v) Certificado Ambiental; (vi) Termo de Encerramento; (vii) Documento de Averbação.

Segundo o art. 5º, licenças ambientais são atos administrativos mediante os quais o órgão ambiental estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que devem ser atendidas para a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou aqueles que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. Por sua vez, o art. 6º define quais são as licenças possíveis de serem concedidas: as três licenças ordinárias, ou seja, (i) Licença Prévia (LP); (ii) Licença de Instalação (LI); e (iii) Licença de Operação (LO); e os instrumentos inovadores – frente à legislação federal: (iv) Licença Prévia e de Instalação (LPI); (v)

Licença de Instalação e Operação (LIO); (vi) Licença Ambiental Simplificada (LAS); (vii) Licença de Operação e Recuperação (LOR); e (viii) Licença Ambiental de Recuperação (LAR).

A LPI condensa em uma única fase a análise de viabilidade ambiental e autorização para início da implantação da atividade ou empreendimento. Segundo a legislação estadual, sua aplicação está limitada aos casos em que não for exigido EIA/RIMA ou Relatório Ambiental Simplificado (RAS). Ressalte-se que a LPI pode também autorizar a pré-operação, limitada ao prazo máximo de vigência da licença.

Por outro lado, a LIO condensa as fases de instalação e operação em um único momento. Seu uso está restrito apenas aos empreendimentos considerados de baixo impacto ambiental – conforme critérios apresentados mais adiante. Também pode ser concedida para a realização de ampliações ou ajustes em empreendimentos e atividades já implantados e licenciados.

Tal como seu nome, LAS também visa simplificar o procedimento de licenciamento ambiental. Nessa hipótese as três fases ordinárias, ou seja, análise de viabilidade, autorização para instalação e operação são agrupadas em apenas uma licença. Tal como a LIO, a LAS é aplicada apenas nos casos de atividades ou empreendimentos considerados como de baixo impacto.

Em seguida, o Decreto previu duas licenças relacionadas à gestão de áreas contaminadas ou degradadas. A primeira, LOR, tem como finalidade autorizar a operação de empreendimentos ou atividades em concomitância à condução de procedimento de recuperação ambiental. Ressalte-se que o prazo máximo de seis anos deve ser suficiente para a condução das medidas definidas pelo órgão, sendo sua renovação considerada pela própria legislação uma exceção. Por fim, a última licença introduzida pelo SLAM é a LAR, cujo objetivo é autorizar a condução das atividades de recuperação de áreas contaminadas ou degradadas em espaços onde não há qualquer atividade operacional. Assim como na LOR, sua renovação foi considerada pelo legislador como excepcional.

Apresentadas as licenças ambientais, a Tabela 1 condensa os atos administrativos em três grupos. O primeiro, que compõe o licenciamento ambiental ordinário, previsto na legislação federal. O segundo, empregado essencialmente em situações de baixo impacto ou menor complexidade técnica. E, por fim, o terceiro,

que trata exclusivamente de hipóteses envolvendo áreas contaminadas ou degradas. Ressaltamos que, diferentemente do Estado de São Paulo, que introduziu o sistema de licenciamento trifásico por meio de lei ordinária, no Estado do Rio de Janeiro essa previsão ocorreu apenas por meio de ato do Poder Executivo bem como todas as demais alterações no licenciamento estadual – apesar da existência de instrumento legislativo genérico que previa o referido sistema de controle.

Tabela 1 – Tipo de Licenças Ambientais no Estado do Rio de Janeiro

Licença Ambiental	Prazo (em anos)		Hipóteses
	Mínimo	Máximo	
Licença Prévia	-	05	Licenciamento ordinário
Licença de Instalação	-	06	Licenciamento ordinário
Licença de Operação	04	10	Licenciamento ordinário
Licença Prévia e de Instalação	-	06	Isentos de EIA ou RAS
Licença de Instalação e Operação	04	10	Baixo Impacto
Licença Ambiental Simplificada	04	10	Baixo Impacto
Licença de Operação e Recuperação	-	06	Atividade em operação em área contaminada
Licença Ambiental de Recuperação	-	06	Área contaminada/ degradada sem atividade

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto n. 44.820/2014

O segundo instrumento descrito pelo Decreto é a Autorização Ambiental (AA). Ato administrativo criado com o objetivo, segundo a legislação, de permitir a implantação ou realização de empreendimento ou atividade de curta duração, execução de obras emergenciais, ou a execução de atividades sujeitas à autorização pela legislação. Por exemplo, perfuração de poços, supressão de vegetação nativa, intervenção em áreas de preservação permanente, manejo de fauna selvagem, pesquisa e coleta científica de flora em Unidades de Conservação estaduais etc. O prazo máximo definido na legislação para a AA é de dois anos.

Atrelada à AA, o Decreto previu uma figura peculiar de autorização, a Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF). Empregada apenas para dar continuidade a empreendimento ou atividade que sejam objeto de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), cujo prazo de vigência deverá estar atrelado ao acordo. Tem-se como hipótese que a AAF foi criada com o objetivo de conferir alguma segurança jurídica aos empreendimentos em instalação ou operação que foram objeto de TACs e, nesse sentido, dependiam do cumprimento das obrigações do acordo para regularizar seu licenciamento ambiental. Isso porque, a doutrina majoritária (Akaoui, 2008; Fernandes, 2008; Fink, 2001; Leite, *et al.*, 2005; Mazzilli, 2008, Milaré, 2005, Rodrigues, 2005) que trata do tema é enfática ao afirmar que a celebração de TAC não substitui a necessidade de obtenção das licenças e autorizações exigidas pela legislação em vigor. Portanto, seria juridicamente necessário que, para além do acordo, a instalação ou operação de atividade ou empreendimento objeto de TAC estivesse lastreada por um ato administrativo autorizativo[42].

O terceiro instrumento atualmente previsto no SLAM é a Certidão Ambiental (CA). Conforme dispõe o Decreto, sua finalidade é declarar, atestar ou certificar determinadas informações de natureza ambiental, mediante solicitação do interessado. Por exemplo, anuência para corte de vegetação exótica, atestado de cumprimento de condicionantes de licenças, autorizações ou certificados, declaração sobre a inserção ou não de imóvel em Unidade de Conservação estadual, declaração de uso insignificante de recursos hídricos etc.

Em seguida, previu-se a Outorga de Uso de Recursos Hídricos (“Outorga”), ato administrativo que visa autorizar o uso de recursos hídricos superficiais ou subterrâneos, prazo determinado. Esse instrumento era empregado pelos antigos órgãos executores da política ambiental. A Outorga é atualmente regulada pela Resolução CERHI n. 09/2003. Os Certificados Ambientais (CTAs) tem a finalidade de atestar procedimentos específicos, podendo estabelecer prazo e condições

[42] A celebração de TACs como mecanismo alternativo para soluções pendências do licenciamento ambiental tem sido prática recorrente, ao menos no Estado do Rio de Janeiro, conforme aponta o Ministério Público Estadual que, em inquéritos e ações civis públicas vem questionando o emprego desse instrumento como forma de modificar obrigações e postergar indefinidamente no tempo o seu cumprimento. Ressalte-se que, segundo a doutrina majoritária (Akaoui, 2008; Fernandes, 2008; Mazzilli, 2008, Rodrigues, 2005), o TAC pode tratar apenas do tempo e modo do cumprimento das obrigações, jamais interferindo em seu conteúdo, haja vista a natureza difusa do meio ambiente como bem jurídico (ainda que haja jurisprudência do STJ flexibilizando essa questão REsp n. 299.400/RJ).

específicas, por exemplo, Reserva de Disponibilidade Hídrica, Credenciamento de Laboratório, Registro para Medição de Emissão Veicular, Cadastro de Produtos Agrotóxicos, Controle da Comercialização de Produtos Agrotóxicos e Afins, Faixa Marginal de Proteção e Reserva Particular do Patrimônio Natural. O sexto instrumento definiu o Termo de Encerramento (TE) que tem por objetivo confirmar a inexistência de passivo ambiental que represente risco ao ambiente ou à saúde da população no momento do encerramento de atividade ou empreendimento.

Por último, foi previsto o Documento de Averbação, cuja finalidade é alterar dados constantes de qualquer licença (veja Tabela 1) ou dos demais instrumentos do SLAM, como, por exemplo, titularidade, CPF ou CNPJ, no caso de pessoa jurídica, endereço, técnico responsável, condições e prazo de validade etc. Atualmente o procedimento de averbação é regulado pela Resolução INEA n. 142/2016.

Tabela 2 – Demais instrumentos que compõem o SLAM

Instrumento	Prazo	Finalidade
Autorização de Funcionamento	2 anos	Empreendimentos ou atividades emergenciais ou de curta duração
Autorização Ambiental de Funcionamento	Variável	Amparar atividades ou empreendimentos objeto de TAC
Certidão Ambiental	-	declarar, atestar ou certificar informações de natureza ambiental
Outorga de Uso de Recursos Hídricos	Até 35 anos	Uso de recursos hídricos superficiais e subterrâneos
Certificados ambientais	Variável	Atestar procedimentos específicos
Termo de Encerramento	-	Atestar inexistência de passivo ambiental
Documento de Averbação	-	Alterar dados de outros atos administrativos

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto n. 44.820/2014

Ainda que boa parte dos instrumentos anteriormente apresentados não fossem considerados uma novidade na execução da política ambiental estadual, a partir da criação do SLAM estes foram sistematizados em um único instrumento normativo, que fundamentou suas respectivas regulamentações. Ou seja, para além de sua previsão no Decreto, outras diversas normas foram editadas com o objetivo de regulamentar sua implementação. A Tabela 2 organiza os demais instrumentos considerando a eventual existência de um prazo e descrevendo resumidamente sua finalidade.

(a) definição de competência, ou seja, o ente público licenciador

Como anteriormente visto, a partir da edição da Lei Complementar n. 140/2011, foram expressamente definidas as regras de competência em matéria ambiental. No que cabe aos Estados, o art. 8º determina que o licenciamento será realizado de modo residual, ou seja, nas hipóteses em que não for nem de atribuição da União, tampouco dos Municípios. Cabendo, ainda, ao CONEMA, definir tipologia específica a fim de regular a atuação municipal.

Reiterada essa questão relativa a atribuição legal para condução do licenciamento ambiental, cumpre esclarecer alguns detalhes sobre as regras de definição de competências internas da SEA para fins de condução do procedimento e expedição das licenças ambientais. Isso porque, uma vez protocolizado o requerimento por parte do proponente, a depender da classificação do empreendimento, este será julgado por órgãos específicos no interior dessa estrutura.

Assim, em consonância com a Lei n. 5.101/2007, o Decreto n. 41.628/2009 fixa – no art. 56 – como competência da CECA as seguintes hipóteses: (i) o licenciamento integral das atividades e empreendimentos executados pelo próprio Instituto e que estejam sujeitos ao licenciamento ambiental; (ii) o licenciamento integral das atividades previstas nos incisos III, V, e XII, art. 1º da Lei n. 1.356/88[43]; e

[43] III – portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; V – oleodutos, gasodutos, minerodutos e emissários submarinos de esgotos sanitários ou industriais; XII – complexos ou unidades petroquímicas, cloroquímicas, siderúrgicas e usinas de destilação de álcool.

(iii) apenas a Licença Prévia das atividades previstas nos incisos I, II, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV e XVI, art. 1º da Lei n. 1.356/88[44]. No que se refere ao CONDIR, o art. 57 determinou que este ficaria responsável por licenciar (i) os empreendimentos sujeitos à Relatório Ambiental Simplificado; e (ii) as Licenças de Instalação e Operação e respectivas renovações dos empreendimentos sujeitos à EIA/RIMA. Por fim, a análise dos licenciamentos envolvendo atividades consideradas de baixo impacto ficam divididos entre as agências regionais, a Diretoria de Licenciamento e, no caso de interesse público, podem ser avocados pela vice-presidência.

Tabela 3 – Divisões internas de competência do SLAM

Atividade a ser licenciada	Órgão/Setor competente			
	CECA	CONDIR	VP[1]/ DILAM/ Agências Regionais	Secretário de Estado do Ambiente
Executadas pelo próprio INEA	Licenciamento Integral			Recursos
Art. 1º, III, V, XII, Lei n. 1.356/88	Licenciamento Integral			Recursos
Art. 1º, I, II, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XIII, XIV, XV e XVI, Lei n. 1.356/88	Licença Prévia / Recursos	Licenças de Instalação e Operação		

[44] I - estradas de rodagem com duas ou mais pistas de rolamento; II - ferrovias; IV - aeroportos, conforme definidos na legislação pertinente; VI - linhas de transmissão de energia elétrica, com capacidade acima de 230 kw; VII - barragens e usinas de geração de energia elétrica (qualquer que seja a fonte de energia primária), com capacidade igual ou superior a 10 mw; VIII - extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão); IX - extração de minério, inclusive areia; X - abertura e drenagem de canais de navegação, drenagem ou irrigação, retificação de cursos d'água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, construção de diques; XI - aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos; XIII - distritos industriais e Zonas Estritamente Industriais - ZEI; XIV - projetos de desenvolvimento urbano e exploração econômica de madeira ou lenha em áreas acima de 50 (cinquenta) hectares, ou menores quando confrontantes com unidades de conservação da natureza ou em áreas de interesse especial ou ambiental, conforme definidas pela legislação em vigor; XV - projetos agropecuários em áreas superiores a 200 (duzentos) hectares, ou menores quando situados total ou parcialmente em áreas de interesse especial ou ambiental, conforme definidas pela legislação em vigor; XVI - qualquer atividade que utilize carvão vegetal, derivados ou produtos similares acima de 10 (dez) toneladas por dia.

RAS	Recursos	Licenciamento Integral	
Baixo impacto		Recursos	Licenciamento Integral

[1]. Apenas nos casos de interesse público

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto n. 41.628/2009

Nas hipóteses em que o órgão competente indeferir o pedido de licenciamento, o Decreto prevê a possibilidade de recurso que será julgado pelo CONDIR nas decisões proferidas pela Vice-presidência ou pela Diretoria de Licenciamento, pela CECA nas decisões proferidas pelo CONDIR e pelo Secretário de Estado do Ambiente nas decisões proferidas pela CECA.

Sob o ponto de vista da possibilidade de exercício do controle social, importante observar que tanto as atas das reuniões do CONDIR, como as deliberações proferidas pela CECA possuem natureza pública e são disponibilizadas por meio do *site* do INEA e da SEA, para além da circulação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (no caso da CECA). Nota-se, ademais, que as reuniões da CECA são públicas, prevendo a lei que será franqueado livre acesso na medida da disponibilidade de espaço existente para comportar os presentes. Apesar das inúmeras críticas possíveis ao SLAM, essa possibilidade de ocupação dos espaços de deliberação no licenciamento ambiental apresenta-se como um elemento singular em relação à dinâmica federal, que não comporta esse mesmo nível de acesso possível por parte da sociedade. Ou seja, as decisões são concertadas no interior da burocracia restando possível apenas o controle posterior à deliberação.

(b) classificação do empreendimento para fins de definição do procedimento

A definição interna de atribuições do SLAM está essencialmente calcada em critérios técnicos. Isto é, com base na natureza da atividade ou empreendimento sujeito ao procedimento de licenciamento. Entretanto, considerando que a listagem do art. 1º da Lei n. 1.356/1988, baseada na Resolução CONAMA n. 01/1986, é exemplificativa, e, tendo em vista a necessidade de categorizar os empreendimentos a partir de critérios de porte e potencial poluidor – em conformidade com a Lei Complementar n. 140/2011 – com a finalidade, dentre outros, de delinear os limites

de atuação dos municípios no licenciamento, foram editados alguns instrumentos normativos ao longo da existência do SLAM. Atualmente, encontra-se em vigor o Decreto n. 44.820/2014 (regulamentado pela Resolução INEA n. 53/2012 e o Boletim de Serviço n. 92, de 30.05.2016) e a Resolução CONEMA n. 42/2012.

No formato definido pelo Decreto n. 44.820/2014, as atividades ou empreendimentos serão classificados, a partir do porte, entre mínimo, pequeno, médio, grande e excepcional, e, tendo em vista o potencial poluidor, os níveis são considerados como insignificante, baixo, médio e alto. A análise de ambos os critérios resultará no seguinte enquadramento (que, por sua vez, é subdividido em classes, conforme descrito na Tabela 4): (i) impacto insignificante; (ii) baixo impacto; (iii) médio impacto; e (iv) alto impacto. Para fins de composição do conteúdo de "porte" e "potencial poluidor", a Resolução INEA n. 53/2012 e o Boletim de Serviço n. 92/2016 fixam elementos específicos que devem ser considerados dependendo da natureza da atividade licenciada, por exemplo, área de produção e armazenamento, número de empregados, extensão linear, volume de corte e aterro, armazenamento de produtos perigosos, tipos de resíduos gerados, vazão de efluentes líquidos industriais etc.

Tendo em vista essa classificação, o próprio Decreto n. 44.820/2014, preliminarmente, exclui da obrigação de licenciamento os empreendimentos enquadrados (cf. Tabela 4) como de impacto insignificante.

Tabela 4 – Classificação de impacto de empreendimentos e atividades

Porte	Potencial Poluidor			
	Insignificante	Baixo	Médio	Alto
Mínimo	Classe 1A **Impacto insignificante**	Classe 2A **Baixo impacto**	Classe 2B **Baixo impacto**	Classe 3A **Médio impacto**
Pequeno	Classe 1B **Impacto insignificante**	Classe 2C **Baixo impacto**	Classe 3B **Baixo impacto**	Classe 4A **Médio impacto**
Médio	Classe 2D **Baixo impacto**	Classe 2E **Baixo impacto**	Classe 4B **Médio impacto**	Classe 5A **Alto impacto**

Grande	Classe 2F **Baixo impacto**	Classe 3C **Médio impacto**	Classe 5B **Alto impacto**	Classe 6A **Alto impacto**
Excepcional	Classe 3D **Baixo impacto**	Classe 4C **Médio impacto**	Classe 6B **Alto impacto**	Classe 6C **Alto impacto**

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto n. 44.820/2014

Para atividades e empreendimentos considerados de baixo impacto[45], cuja competência não tenha sido transferida aos municípios com base nos critérios da Resolução CONEMA n. 42/2012, o INEA implementou a figura do auto-licenciamento ou licenciamento auto-declaratório – denominado pela Resolução de "procedimento simplificado" (Resolução INEA n. 136/2016). Tendo em vista esse novo modelo, após o envio dos documentos e informações exigidos por parte do declarante, que se responsabiliza legalmente pelo seu conteúdo, caberá à diretoria específica ou à agência regional competente (à vice-presidência no caso de interesse público) expedir a licença ambiental respectiva. Esse procedimento poderá, inclusive, ser empregado para fins de renovação dos empreendimentos licenciados seguindo esse modelo.

Por último, no que diz respeito aos critérios para exercício do licenciamento ambiental municipal, a Resolução CONEMA n. 42/2012 apresenta uma definição objetiva para o critério de impacto local. Isto é, aquele que ocorra nos limites do Município, tendo em vista, ainda, que a área de influência direta não poderá ultrapassar os limites políticos do respectivo ente municipal, a atividade licenciada não poderá atingir ambiente marinho ou Unidades de Conservação do Estado ou da União, exceto APAs, e não poderá estar sujeita à obrigatoriedade e elaboração de EIA/RIMA, conforme a Lei n. 1.356/1988 e a Resolução CONAMA n. 01/1986. Atendido o critério "impacto local' ficam os municípios autorizados a licenciar os empreendimentos de baixo, médio e alto impacto, desde que possuam estrutura e corpo técnico habilitado, conforme critérios também estabelecidos pela Resolução CONEMA n. 42/2012.

[45] Além de serem considerados como de baixo impacto, para se submeter ao procedimento simplificado os empreendimentos devem cumprir os seguintes requisitos: não realizar intervenções em APP ou Reserva Legal e não estar inserido em Unidade de Conservação de Proteção Integral ou de Uso Sustentável, exceto se previsto no seu plano de manejo.

(c) escolha dos estudos ambientais exigidos pelo poder público, e seu conteúdo

A partir da criação do SLAM, o procedimento de enquadramento e verificação dos documentos e estudos necessários passou a ser realizado *on-line*, por meio do site do INEA e, mais recentemente, via aplicativo de celular. Nesse primeiro contato com o órgão ambiental, que se dá em ambiente virtual, o proponente fornece informações preliminares sobre o empreendimento e obtém como resultado a indicação de qual órgão/ente federativo será competente para licenciar o empreendimento, bem como qual a categoria que este foi enquadrado. Ademais, o sistema já indica uma listagem básica de informações e documentos que devem ser providenciados, bem como solicita ao proponente que agende atendimento para condução de tratativas preliminares.

Pelo modelo adotado no Estado do Rio de Janeiro, a escolha dos estudos demandados pelo poder público acaba sendo um desdobramento direto das duas etapas anteriormente explicitadas. Nesse sentido, instrumentos normativos específicos, tal como a Lei n. 1.356/1988 e a Resolução CONEMA n. 29/2011, fixam o conteúdo mínimo dos estudos ambientais. Apesar de a sua exigibilidade estar associada a critérios objetivos em determinados casos, por exemplo, nas hipóteses de EIA/RIMA, a definição dos estudos aplicáveis possui certo grau de discricionariedade que, tendo em vista a legislação em vigor, será definido a partir dos critérios já comentados.

(d) atuação de outros órgãos públicos no processo de análise

A interlocução entre os diferentes órgãos públicos no interior da dinâmica de licenciamento ambiental – para além daquele competente para conduzir o procedimento – é fundamental para garantir a qualidade dos estudos e, por conseguinte, que o processo de avaliação de impacto efetivamente contemple todas potenciais interferências. A ausência ou falhas de comunicação entre os diferentes órgãos públicos, como apontou o MPF (2004), têm contribuído para a produção de

análises ambientais insuficientes sob a perspectiva do dever proteção dos recursos naturais. A nível federal, vem-se tentando sistematizar a atuação de órgãos como o IPHAN, FUNAI, Palmares e o Ministério da Saúde a fim de que estes atores necessariamente intervenham em momentos pré-determinados buscando evitar que sua atuação se dê maneira pontual e assistemática.

Até o presente momento, o Estado do Rio de Janeiro não possui registros de instrumentos normativos que sistematizem a análise e a intervenção de outros órgãos públicos no âmbito do licenciamento ambiental[46]. Isso não significa que a sua atuação não ocorra, mas que a participação órgãos como Secretarias de Saúde, ou o próprio INEPAC acabe sendo verificada a partir de uma intervenção proativa dos referidos órgãos, ou quando eventualmente demandados por agentes externos, inclusive o próprio ente licenciador. Outro aspecto que deve ser considerado nessa situação é a ausência de instituições a nível estadual para tratar de questões específicas, como aquelas envolvendo comunidades tradicionais, por exemplo. Uma das consequências possíveis desse cenário é o subdimensionamento dos impactos potenciais observados nos processos de avaliação podendo gerar medidas mitigadoras, compensatórias ou reparatórias insuficientes.

Exemplificativamente, podemos sustentar a afirmação anterior a partir do licenciamento ambiental da usina siderúrgica da Companhia Siderúrgica do Atlântico, pertencente à Thyssenkrupp (TKCSA). Para além dos diversos problemas técnicos associados aos processos siderúrgicos, após diversas revisões do licenciamento, que culminaram com a assinatura de TAC e o ajuizamento de ações penais e civis públicas, ficou evidente que os impactos em determinadas áreas não foram devidamente contemplados pelos estudos ambientais apresentados no início do procedimento, quando da análise de viabilidade do empreendimento (Guimarães, 2011). As dificuldades de comunicação do INEA com outros órgãos tiveram como resultado um procedimento de licenciamento incompleto que provocou desdobramentos negativos diretos e irreversíveis sobre a saúde da população local, impactada pela instalação e operação da siderúrgica.

[46] É possível identificar instrumentos normativos que tratam pontualmente, para empreendimentos específicos, a necessidade de obtenção de autorizações específicas junto a outros órgãos públicos, por exemplo, a Resolução CONEMA n. 10/2009, que tratava do licenciamento de estações rádio base para telefonia móvel, a Lei n. 3.192/99, que trata dos pescadores artesanais e sua participação nos planos e decisões que afetarem seu modo de vida

(e) possibilidade de participação direta da sociedade no procedimento

Em consonância com o modelo federal de licenciamento ambiental, não foram introduzidas janelas de oportunidade distintas no que se refere às hipóteses de intervenção social direta – para além do direito de petição, constitucionalmente garantido. Ou seja, os principais momentos continuam sendo a fase de comentários públicos ao EIA/RIMA e a própria audiência pública. No Estado do Rio de Janeiro, a audiência está prevista na Resolução CONEMA n. 35/2011, que regula o procedimento de modo ainda mais detalhado do que a Resolução CONAMA n. 09/1987. A mencionada resolução do conselho estadual acaba conferindo mais atenção a determinados aspectos, prevendo requisitos mínimos para as instalações onde a audiência será realizada, o passo-a-passo do rito a ser realizado – incluindo a disposição física dos participantes –, rodada de debates etc. Importante ressaltar a previsão de realização de nova audiência pública caso se verifique a necessidade de complementação do EIA/RIMA em virtude dos documentos, comentários, críticas, sugestões e respostas surgidos durante ou após a audiência pública.

Ainda que a norma estadual tenha mais cuidado ao dispor de forma mais detida sobre diversos aspectos do procedimento, a crítica anteriormente apresentada ao modelo federal, ou seja, no que se refere ao momento de realização da audiência, permanece. Isso significa dizer que a possibilidade de intervenção social direta no processo de produção de verdade, que culminará com a certeza da emissão da licença, ocorre em um momento no qual já há uma convicção científica formada, seja por parte do próprio corpo técnico contratado para elaborar o estudo, seja pelo próprio INEA que já analisou o documento, ainda que preliminarmente, e autorizou a realização da audiência. Surge a necessidade de que a sociedade se contra posicione a um conhecimento científico previamente desenvolvido, e que, em regra, possui maior peso na formulação da decisão pública. Esse posicionamento contraposto indica não apenas que será necessário desconstituir uma verdade já aceita, mas, ainda, que este deverá ser feito a partir de uma determinada linguagem, a científica. Não há uma construção coletiva sobre o que autorizar e como permitir a

apropriação e controle de determinados territórios e recursos naturais por grupos específicos.

Tal como no licenciamento conduzido em esfera federal, as previsões normativas que autorizam a intervenção popular direta no procedimento são reduzidas. E, quando existem, estão localizadas em momentos menos propícios para produzirem efeitos transformados no processo decisório. Assim, o controle do procedimento acaba ocorrendo por vias externas, através, por exemplo, de órgãos como o Ministério Público (culminando com a eventual judicialização do licenciamento), ou, ainda, por meio do deslocamento da discussão burocrática-científica para o plano político.

(f) definição das compensações e condicionantes ambientais

Em sintonia com o modelo federal, a definição das condicionantes ambientais nas licenças emitidas no decorrer do procedimento também não possui significativas amarras normativas que limitem a discricionariedade do administrador público. Ou seja, ainda que, em teoria, tais medidas devam estar relacionadas aos impactos provocados pela atividade ou empreendimento licenciado (Sanchez, 2008), as normas que limitam o administrador público estão muito mais relacionadas aos demais órgãos que intervém no procedimento (e.g., Unidade de Conservação, patrimônio cultural, saúde etc.) do que em relação ao próprio ente licenciador.

Entretanto, o Estado do Rio de Janeiro possui uma peculiaridade em relação à aplicação da regra de compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei n. 9.985/2000, no que diz respeito especificamente à gestão dos recursos oriundos dessa fonte. Desde de 2009, com a assinatura do Convênio 003/2009 entre a SEA e o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), foi implementada a possibilidade de gestão indireta dos recursos da compensação ambiental por meio de um instrumento denominado “Mecanismo Financeiro para a Conservação da Biodiversidade no Estado do Rio de Janeiro” (Mecanismo FMA). Ou seja, para além da possibilidade de o empreendedor executar diretamente a obrigação de apoio à Unidade de Conservação de Proteção Integral, este pode optar em aderir ao Mecanismo FMA, transferindo o montante de recursos fixado pelo órgão licenciador

para o FUNBIO, que conduzirá as atividades de apoio em consonância às previsões de governança definidas no âmbito da Câmara de Compensação Ambiental, órgão colegiado e deliberativo instaurado e em funcionamento no Estado do Rio de Janeiro.

A possibilidade de gestão indireta dos recursos por meio do convênio firmado levantou uma série de discussões a respeito da natureza jurídica dos recursos. Apesar do posicionamento da doutrina ser no sentido de que os recursos possuem natureza privada (Moreira, 2017), hoje, há uma discussão judicial[47] em curso sobre o tema que vem questionando esse entendimento, ou seja, sustentando que os recursos teriam natureza pública e, portanto, não poderiam ser geridos indiretamente neste modelo implementado pelo mencionado convênio. Importante ressaltar que há, inclusive, proposta de emenda à Constituição Estadual (PEC n. 43/2016) de autoria do deputado estadual Carlos Minc, buscando pacificar o assunto, submetida à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro após início da judicialização da questão.

(g) condução do monitoramento e revisão do licenciamento

O monitoramento do cumprimento das condicionantes e a revisão do licenciamento nos momentos de renovação das licenças é etapa fundamental do procedimento (Sanchez, 2008). É nesse estágio em que a conduta do proponente e as medidas de controle definidas serão reavaliadas. Tanto é que o próprio legislador, na Resolução CONAMA n. 237/97, foi rígido ao dispor que o descumprimento de qualquer condicionante poderá ensejar o cancelamento da licença.

Atualmente, o INEA possui em sua estrutura organizacional setor específico para conduzir a avaliação do que é denominado pela burocracia estatal de “pós-licenciamento”. Entretanto, a ausência de procedimentos e normas fixando limites e deveres para a condução desse tipo de análise fragiliza a atuação dos servidores públicos envolvidos, haja vista que nem todos os procedimentos são submetidos a

[47] Apelação Cível n. 0004121-47.2013.8.19.0055

essa rotina e, tampouco as áreas técnicas responsáveis pelo licenciamento ficam vinculadas a qualquer manifestação produzida por esse setor.

Mesmo que seja possível formular inúmeras críticas referentes a ausência de procedimentos internos para regular o fluxo do licenciamento, ressaltamos que, se o controle social já se apresenta precário no âmbito do curso ordinário do procedimento, na etapa referente a sua renovação este é praticamente inexistente. Ainda que em âmbito estadual seja possível acessar o resultado das deliberações dos órgãos colegiados (CONDIR e CECA) e no caso deste último ser possível também presenciar suas reuniões, não há qualquer outro momento nessa etapa que encontre algum nível de permeabilidade à participação da sociedade. Uma vez autorizado, a possibilidade de submissão da atividade ou empreendimento a um controle interno motivado por fundamentos de ordem popular é mínima – e, caso ocorra, provavelmente estará associada a um eventual deslocamento do licenciamento para discussões de ordem política. Em termos de comportamento institucional, uma vez que o procedimento de licenciamento se encontra consolidado no interior da burocracia – i.e., com mínimos conflitos de ordem técnica – e, não sendo este objeto de disputas de ordem político-social, sugere-se haver uma tendência de que suas licenças são renovadas pelos órgãos colegiados a despeito da produção de discussões técnicas mais aprofundadas.

(h) apontamentos gerais sobre o procedimento de licenciamento ambiental estadual

Em relação ao modelo federal, o atual sistema estadual introduziu diversas modulações ao procedimento ordinário de licenciamento. Tais alterações estão voltadas essencialmente para uma redução de etapas e, com isso, de procedimentos de controle e análise, que culminaram, mais recentemente, com a implementação de um modelo auto declaratório, intitulado “procedimento simplificado”. Sob a perspectiva do comportamento institucional e das possibilidades de controle do seu exercício, o desenvolvimento de alternativas simplificadoras que fortalecem a condução do licenciamento no interior da dinâmica burocrática, associadas as limitadas previsões de interação de instâncias externas no processo

deliberativo, tendem a deslocar os potenciais conflitos para fora do procedimento de licenciamento ambiental. Nesse cenário, qualquer um que questione a atividade ou empreendimento em questão acabará tendo que fazê-lo a partir da desconstituição de uma verdade formulada, qual seja, da viabilidade ambiental do empreendimento, chancelada pelo próprio poder público, que passa a se posicionar em defesa do ato administrativo por ele exarado.

Tampouco é possível imaginar que apenas o controle técnico-científico-burocrático exercido seria suficiente ou hierarquicamente superior, pois, nas palavras de Canotilho (1995, p. 30) “a unilateral estatização/publicização do bem ambiente conduziria a um Estado de ambiente dissociado da sociedade”. Assim, para evitar esse Estado autoritário, sob a perspectiva de Piovesan (2011, p. 69) a participação da sociedade civil na confecção das normas e na sua fiscalização e controle “é requisito de um regime autenticamente democrático”. Nesse mesmo sentido ver: Leite (2007, p. 161) e Derani (2008, p. 250-251).

No Estado do Rio de Janeiro, a tentativa de manter as deliberações como resultado de decisões colegiadas, cujo o rol dos tomadores de decisão inclui agentes externos ao Poder Executivo (i.e, CECA) – ao menos no que se refere aos empreendimentos de maior potencial poluidor –, teoricamente torna o procedimento estadual mais permeável aos instrumentos de controle externo. Ainda que seja necessário que estes sejam apropriados pelos demais atores sociais interessados em disputar nessas arenas. Por outro lado, o fortalecimento de órgãos colegiados compostos exclusivamente por membros da burocracia, por exemplo, no caso do CONDIR, poderá ter como resultado possível uma diminuição da permeabilidade social para fins de controle externo, reduzindo, ainda, a responsabilidade individual de cada tomador de decisão, transferida para a figura jurídica do Conselho.

No que diz respeito à interação de outros órgãos do poder público, a ausência de dispositivo normativo que sistematize sua atuação, ao menos em teoria, tende a continuar reproduzindo as deficiências ora identificadas pelo MPF (2004) em seu estudo. Ainda que não haja trabalho específico sobre o tema a nível estadual, tem-se como hipótese que cenário similar pode ser observado no Estado do Rio de Janeiro, em especial, considerando os recorrentes conflitos ambientais publicamente observados em regiões como, por exemplo, as Costas Verde e Azul, envolvendo comunidades tradicionais, pescadores, quilombolas etc.

4.4 Conclusão

O licenciamento ambiental como norma jurídica é incapaz de dar conta da complexidade envolvida em uma pluralidade de possíveis ocorrências no curso da avaliação. Nesse sentido, foram selecionados momentos chave do procedimento para serem explorados analiticamente a fim de explicitar determinadas dinâmicas que, em um primeiro momento, podem não ficar evidentes a partir da estrita abstração da lei. Pensar em termos de competência para licenciar, por exemplo, não diz respeito apenas à seleção do campo burocrático que irá conduzir o processo, indica também elementos importantes para compreender a formação da correlação de forças e as estratégias prováveis dos atores envolvidos. No mesmo sentido é possível pensar o enquadramento do empreendimento, a seleção do escopo das análises técnicas a serem elaboradas, dentre outros, que estabelecem entre ente licenciador e proponente uma relação quase que umbilical na dinâmica de concessão da autorização. Nesse contexto, a elevada discricionariedade do administrador público aponta muitas vezes para a possibilidade de prever compensações ou alternativas técnicas que produzem efeitos positivos significativos. Entretanto, são exatamente essa linguagem técnico-científica e os esquemas de comunicação pouco permeáveis que oferecem à ferramenta um largo distanciamento, justificado fundamentalmente pela necessidade de celeridade e pela hierarquização dos vários saberes.

Dessa forma, a participação popular aparece no licenciamento como uma fresta que exige muito esforço em troca de alta incerteza no que diz respeito aos resultados. Limitada basicamente à fase de comentários ao EIA e audiência pública, a sociedade compõe o licenciamento como objeto e não como parte integrante da dinâmica. A reduzida abertura no interior do procedimento favorece, no ambiente democrático, a exploração de alternativas de controle que extrapolem os limites da instância executiva, notadamente, via Poder Judiciário. A atuação de entidades representativas de minorias, por exemplo, com a tentativa de regular a atuação da FUNAI ou da Fundação Palmares nos procedimentos federais, pode auxiliar no aumento de permeabilidade do sistema de avaliação – ainda que tais normas, em sua forma atual, sejam passíveis de inúmeras críticas, a começar pelo alto grau de

tutela sobre as minorias e a manutenção de um excessivo protagonismo nas mãos do órgão licenciador. Finalmente, é necessário lembrar que a etapa de monitoramento, bem como seu estágio de renovação, talvez seja, atualmente, um dos elos mais frágeis dessa dinâmica. A concessão da permissão para operar não encerra o procedimento, mas o coloca diante da necessidade de constantes renovações. Dessa forma, a relação de permanência e proximidade estabelecida – bem como todos os desdobramentos econômicos positivos associados à atividade – são colocados como fundamentos da consolidação do empreendimento face à legislação ambiental. Sua eventual ruptura ou mera revisão encontra limitado respaldo no arcabouço normativo, e, portanto, tende-se a limitar ao estreito diálogo e concertação entre empreendedor e burocracia, cabendo praticamente nenhum espaço para interferências sociais.

Olhando especificamente para o Rio de Janeiro, este exerceu evidente pioneirismo sobre a temática ambiental, conferindo centralidade e autonomia deliberativa à CECA, dentre outros, com a finalidade de minimizar interferências políticas nas decisões adotadas pelo órgão. Nesse momento, a FEEMA cumpria funções limitadas ao fornecimento de subsídios técnicos às decisões da Comissão. Papel esse que veio sendo modificado ao longo dos anos até sua extinção. Dando sequência, a introdução do SLAP e com ele o sistema de licenciamento trifásico coloca o Rio de Janeiro na dianteira da gestão ambiental e outras instituições são criadas nas décadas seguintes, como é o caso do FECAM – cujo escopo é reconfigurado no momento de pujança econômica –, a própria SEMAM, que se desvincula da Secretaria de Obras na década de 1980 –, o CONEMA etc. Finalmente, com a redemocratização esse conjunto de instituições sai fortalecido, em especial, considerando não só o texto da Constituição Federal, mas também as previsões na Carta Magna estadual.

A grande mudança – desde a criação dos primeiros órgãos nos anos 1970 – ocorre na primeira década do século XXI, no âmbito da execução de uma reforma gerencialista, e que culmina com a criação do INEA e a extinção de FEEMA, SERLA e IEF. Tal reestruturação veio acompanhada também de alterações envolvendo as competências das novas e remanescentes instituições de gestão ambiental estadual. Há uma elevada flexibilização do licenciamento que não vem acompanhada de maior transparência no tocante aos procedimentos e mecanismos

de administração interna das etapas de análise – e.g., como são formadas as pautas das reuniões dos conselhos, como são definidas as prioridades para as análises dos procedimentos, quais são os critérios para alocação de profissionais e recursos em determinados temas, projetos, licenciamentos etc. Pelo contrário, a leitura normativa, é no sentido de privilegiar uma cultura burocrática que defende que sua independência técnica seria a principal solução para se evitar interferências de natureza política, marginalizando alternativas democraticamente mais permeáveis – como seria o caso da CECA, por exemplo.

Importante observar que, ainda que ancorada em lei estadual, a reforma do licenciamento no Estado se deu essencialmente via decreto. Ainda que isso não inclua as principais alterações sobre distribuição de competência entre órgãos e entes federativos, as novas modalidades de licença, inclusive os procedimentos simplificados e auto declaratórios encontram-se exclusivamente atrelados a atos do poder executivo. Essa opção pode ser interpretada a partir uma série de perspectivas que incluem desde o questionamento sobre a legalidade dessa via, passando por um desprezo pela deliberação democrática, até reiterar a última afirmação do parágrafo anterior, ou seja, sobre a hegemonia da burocracia-técnica para formular a verdade sobre os processos de gestão pública do meio ambiente. A opção de privilegiar a construção do arcabouço normativo via decreto e assim evitar os embates e dissonâncias do parlamento pode favorecer importantes abordagens técnicas mas que, além de não serem as únicas respostas positivas possíveis, expõem à discricionariedade do administrador outros elementos de fundamental importância para o exercício do controle social – e.g., publicidade de atos e reuniões deliberativas, acesso a calendários, procedimentos e regulamentos administrativos, métodos sobre enquadramentos técnicos de normas ambientais etc.

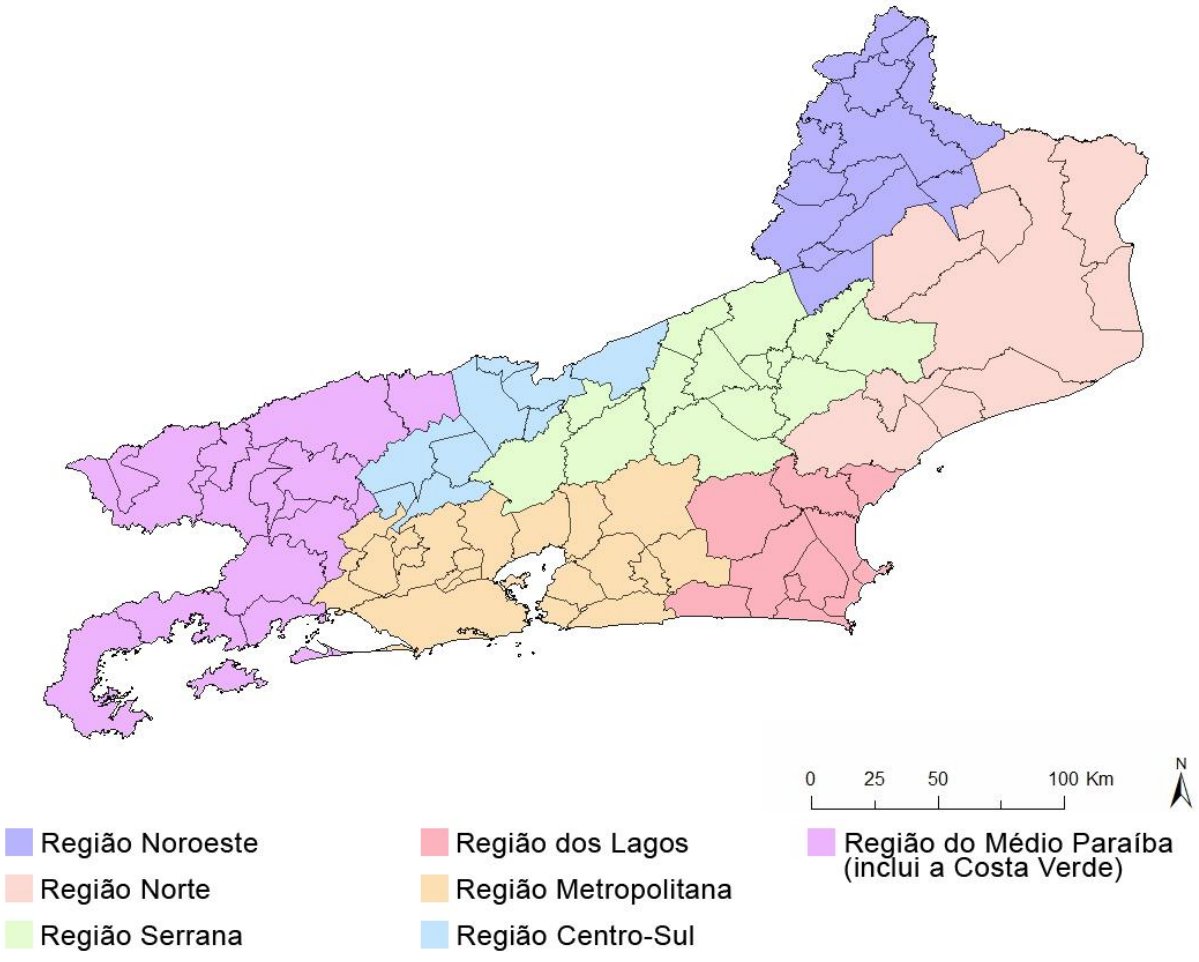
Por fim, mesmo que o sistema estadual tenha algumas peculiaridades (e.g., gestão dos recursos de compensação pelo FUNBIO) e outras vantagens (e.g., acesso às atas deliberativas e publicidade das reuniões da CECA) em relação ao modelo federal, há um descompasso significativo em temas importantes. Um deles é a intervenção de outros órgãos públicos no licenciamento. Este assunto continua em aberto, podendo gerar intervenções casuísticas, intempestivas, bem como servindo de justificativa para omissões analíticas fundamentais em determinados casos. Outro ponto diz respeito à etapa de renovação e monitoramento do cumprimento de

condicionantes. Ainda que haja um setor específico no órgão para tal atividade, a falta de metodologia e regramentos estáveis – ao menos a um nível publicamente acessível – relega essa etapa fundamental ao segundo plano, reiterando uma característica cada vez mais evidente aos procedimentos de licenciamento, qual seja, a repulsa à disputa (notadamente, política). Assim, tem-se como hipótese que as simplificações, em regra acompanhadas de redução do controle ambiental, acabam por estimular conflitos fora do licenciamento, mas que, inevitavelmente repercutirão em seu interior, diminuindo a segurança jurídica almejada a partir da obtenção da licença. Cumpre lembrar que, nessas situações, o ente público tende operar como partícipe do empreendimento, se posicionando ao lado do empreendedor, haja vista sua responsabilidade sobre a decisão autorizativa.

5 O LICENCIAMENTO NO RIO DE JANEIRO ENTRE 2009 E 2017

Para lidar com o fragmentado Estado do Rio de Janeiro, atualmente composto por 92 municípios, conduziu-se a análise a partir de agrupamentos regionais. Nesse sentido, o território foi dividido em 7 (sete) conjuntos, tal como apresentado na Figura 4. A essa segmentação importam três observações. Em primeiro lugar, optou-se por unificar os municípios da Costa Verde (Angra dos Reis, Mangaratiba e Paraty) com aqueles demais constantes da região do Médio Paraíba, haja vista o baixo número de processos administrativos. Ademais, é necessário destacar que o município de Mendes também foi classificado como membro do conjunto Médio Paraíba, ainda que algumas classificações o enquadrem como parte do Centro-Sul fluminense. Por fim, a composição da Região Metropolitana utilizada para fins das análises a seguir conduzir é a mesma constante da Lei Complementar Estadual n. 87/1997.

Figura 4 – O Estado do Rio de Janeiro nas regiões estudadas



Fonte: elaboração própria a partir da base cartográfica do IBGE

Além da divisão territorial, outras categorias foram elaboradas para agrupar e organizar as informações coletadas junto às atas, o sistema público de informações sobre os procedimentos e respectivos documentos analisados, em regra, notificações, pareceres técnicos e jurídicos. A seguir são descritas as duas principais categorizações que permeiam o presente capítulo, as demais – eventualmente utilizadas – são descritas no momento de sua aplicação. Em primeiro lugar, utilizou-se como parâmetro os atos administrativos trabalhados no capítulo anterior. Entretanto, a abrangência das decisões, em especial por parte da CECA, contribuiu para a formulação de outros conjuntos, isto é, 'Estudos' reuniu não apenas os EIA/RIMA, mas também toda e qualquer elaboração técnica utilizada no procedimento; 'Audiências' compreendeu todas as formas de reuniões públicas previstas na legislação como parte do licenciamento; 'Recursos' tratou dos requerimentos administrativos não atrelados aos pedidos de licenciamento – i.e., em regra, infrações administrativas; 'Outros' todas as demais deliberações não envolvendo questões ligadas ao licenciamento de empreendimentos; finalmente, 'sem informação', para os casos em que não foi possível preencher determinadas lacunas cruzando as informações de todas as fontes trabalhadas.

Para evitar uma larga fragmentação das informações, foi necessário agregar as diversas atividades licenciadas em conjuntos. Dessa forma, respeitando regramentos administrativos formulados pelo próprio INEA – notadamente, as Resoluções INEA n. 52 e 53 de 2012 – foram criadas 14 categorias de atividades, quais sejam: Agropecuária – agricultura, aquicultura, criação de animais, extrativismo –, Agrotóxicos, Cemitérios, Energia – estruturas de apoio, geração, transmissão e subestações –, Telecomunicações, Portuária, Mineração – água, argila, areia, saibro, brita, calcário, rochas, pesados e minerais não codificados –, Indústria – demais empreendimentos industriais não incluídos categorias específicas –, Obras civis – incluindo construção civil, trabalhos de demolição, geotécnicos e estruturais, obras de dragagem, macrodrenagens lineares, bem como a construção de aeroportos, rodoviárias e terminais –, Petróleo e derivados – distribuição, envasamento, estocagem e fabricação de combustíveis e matérias petroquímicas –, Saneamento – processamento, disposição, esgotamento, microdrenagem e abastecimento de águas –, Serviços –somente abastecimento de veículos,

estocagem, tratamento e disposição de resíduos, hospitais, laboratórios e lavanderias –, Transporte – exclusivamente de resíduos, incluindo atividades acessórias de reparo e manutenção –, e Outros – demais atividades não enquadradas nas categorias anteriores, notadamente, delimitação de FMP, intervenção em APPs, remediação de área contaminada, supressão de vegetação, zoneamento etc.

O estudo desse material empírico é um dos eixos centrais do trabalho. Isso porque, acredita-se que a elaboração de um diagnóstico preciso, fundado em dados quantitativos analisados e detalhados criticamente, permite ultrapassar visões mais prosaicas sobre o licenciamento, oferecendo novos elementos analíticos para pensar a política ambiental em conjunto com outras abordagens, em especial as qualitativas – e.g., via estudo de caso – que, atualmente, são predominantes. Ademais, é por meio desse exame que o trabalho busca, fundamentalmente, compreender melhor como as especificidades do modelo estadual são operacionalizadas, seu impacto no território, e, em que medida essa aplicação contribui para o cumprimento da lei e para a conformação da política pública ambiental.

Para cumprir a finalidade proposta, o capítulo foi divido em três seções, para além de uma conclusão específica. Primeiramente, os dados são trabalhados a partir majoritariamente do território, olhando para cada uma das regiões anteriormente delimitadas. Trata-se de ampliar o olhar para além do espaço metropolitano identificando no interior dinâmicas próprias que suscitam desafios e respostas igualmente peculiares. Busca-se evitar pensar os interesses fluminenses a partir das demandas de seu núcleo central. Destaca-se também a aplicação dos atos administrativos, bem como a importância do modelo flexibilizado, que intensifica características de uma racionalidade neoliberal na política pública ambiental estadual, demandando uma recolocação das reflexões críticas pelos movimentos sociais.

No segundo estágio, o olhar no território é deslocado e as atenções são concentradas na estrutura deliberativa institucional, composta pelos dois principais órgãos a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) e o Conselho Diretor do INEA (CONDIR). A partir dessa abordagem segmentada, as deliberações são trabalhadas considerando das decisões, as atividades licenciadas, a atuação de

cada órgão no território, e o conteúdo das deliberações. Essas várias perspectivas permitem avaliar o protagonismo do CONDIR no licenciamento, a marginalização e atuação estratégica da CECA, cuja autonomia deliberativa apresenta-se significativamente limitada, e o modo como ambos manipulam das ferramentas jurídicas oferecidas pelo legislador para dar respostas aos requerimentos.

Por último, há um novo reposicionamento na manipulação dos dados que mantém certo distanciamento em relação ao território, ao mesmo tempo que reintegra a produção de CECA e CONDIR. Neste momento, o trabalho tem como enfoque elementos específicos do procedimento, quais sejam, o conteúdo das decisões de indeferimento e cancelamento, o fluxo temporal do licenciamento, a análise dos requerimentos a partir do seu estágio de desenvolvimento. Esses três vetores analíticos, ainda que aparentemente díspares entre si, são integrados de modo a auxiliar na formulação da ideia de tensão ambiental como um indicador, agregando ao licenciamento pensado como ferramenta jurídica elementos de política pública – que podem ser ampliados e sofisticados a partir de outras variáveis.

5.1 O território fluminense como referência para a análise

As descrições e análises a seguir conduzidas foram organizadas a partir de três eixos, todos tendo como referencial a respectiva região estudada, quais sejam, o volume anual de procedimentos administrativos analisados, as atividades singularmente consideradas – organizadas por categoria –, e os tipos de atos administrativos proferidos pelos órgãos licenciadores. Inicialmente, são apresentados e observados os dados agregados no conjunto do território fluminense e, em seguida, cada região é tratada individualmente. As informações obtidas tanto da CECA como do CONDIR foram conjugadas, eis que a origem do ato decisório nesta etapa do estudo não é uma variável fundamental para a análise.

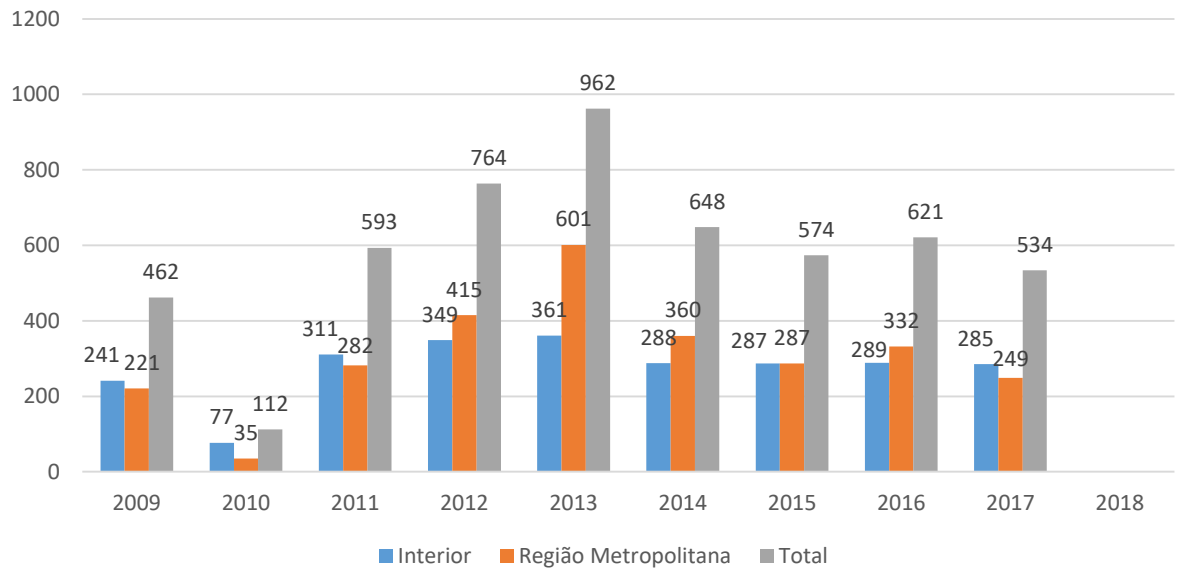
O objetivo central dessa proposta, ainda que, em certa medida pareça maçante e repetitiva, é produzir um olhar que não se limite à região metropolitana e atinja o território fluminense como um todo. Em consonância com a literatura mobilizada nos capítulos anteriores, preza-se pelo desenvolvimento de um saber sobre o Estado que respeite as peculiaridades de suas diversas regiões, evitando equiparar o interesse estadual aos anseios da capital e adjacências. Evidentemente

que essa opção limita a capacidade de detalhamento e análise qualitativa de ocorrências singulares nos diversos territórios. Entretanto, mesmo sob tais condições essas informações coletadas e os dados produzidos oferecem um valioso conhecimento sobre a dinâmica do licenciamento no interior que permite a produção de análises que dizem respeito tanto a fenômenos econômicos, mas, fundamentalmente, ambientais.

(a) Análise geral sobre licenciamento e Estado do Rio de Janeiro

Considerando que o número de processos administrativos analisados por região pode ser vislumbrado como um elemento auxiliar para se avaliar o dinamismo (econômico) potencialmente poluidor nas respectivas regiões, o Gráfico 1, fornece importante pista sobre o assunto. Nesse contexto, a ocorrência de requerimentos de licenciamento seria o primeiro fator a contribuir para elaboração do conceito de tensionamento ambiental (formal) como um indicador para trabalhar a política pública para além de uma abordagem jurídica tradicional, por exemplo, indo além da ideia de pensar a discricionariedade do administrador público e seus limites.

Gráfico 1 – Número de processos administrativos analisdos (capital e interior)



Além de a crise econômica ver-se espelhada na abrupta queda de processos submetidos à análise – observe que há uma redução de quase um terço entre 2013 (pico do número de processos) e 2014 (momento de eclosão da crise estadual) –, esse movimento opera de modo diferenciado entre metrópole e interior (aqui definido

por todos os municípios, exceto aqueles pertencentes à região metropolitana). Ou seja, se naquele momento a inflexão experimentada no centro determinava a dinâmica geral, haja vista o elevado volume de processos, a periferia sofre um impacto reduzido (de aproximadamente 20%), preliminarmente ocultado pelo conjunto. Importante observar que, sobre a Região Metropolitana, exceto pelo ano de 2016 – que apresenta uma leve melhora –, os demais apresentam sucessivas reduções, chegando a atingir níveis próximos à 2009. O mesmo não pode ser dito sobre o interior, que se mantém estável nos anos seguintes, em volume superior aquele observado previamente a ascensão experimentada entre 2011 e 2013. Essa situação peculiar permite aventar a hipótese de que – ao menos no plano formal – o tensionamento ambiental colocado pelo licenciamento de atividades potencialmente poluidoras teria se mantido no interior, a despeito da crise.

Tabela 5 – Categorias de atividades analisadas por região

	Agropecuária	Agrotóxicos	Cemitérios	Energia	Telecom	Portuária	Mineração	Indústria	Obras civis	Petróleo e derivados	Saneamento	Serviços	Transporte	Outros
Interior fluminense	10	5	3	149	-	64	508	297	291	50	124	102	45	150
Médio Paraíba	1	5	-	50	-	25	92	136	108	27	45	44	18	45
Centro-Sul	1	-	-	14	-	-	58	28	6	1	14	12	2	28
Serrana	2	-	3	25	-	-	59	39	30	3	21	17	5	48
Noroeste	-	-	-	5	-	-	60	19	16	-	4	2	-	3
Norte	-	-	-	54	-	33	153	57	65	18	22	19	17	9
Lagos	6	-	-	1	-	6	86	18	66	1	18	8	3	17
Região Metropolitana	-	-	6	56	-	84	540	277	336	146	84	107	166	92
Total	10	5	9	205	-	148	1048	574	627	196	208	209	211	242

No que diz respeito à Tabela 5, o primeiro dado que chama atenção são as categorias com maior quantidade de propostas de atividades singulares, quais sejam, Mineração, Obras civis e Indústria (de transformação). No que diz respeito à primeira, o elevado montante observado – igualmente distribuído entre capital e interior, com destaque para região Norte – é quase que integralmente composto (pouco mais de 95%) pela atividade de extração de materiais empregados na construção. Essa predominância pode indicar uma potencial orientação da política de gestão ambiental estadual, bem como um importante elemento de tensão. Em segunda posição, o licenciamento de obras civis corresponde não apenas às

medidas indutoras promovidas pelo governo federal a respeito das políticas de habitação, mas também ao considerável influxo de investimentos destinados à implantação de infraestrutura, bem como obras de estabilização hídrica e estrutural, muitas delas realizadas pelo próprio poder público. Por último, o registro ligado à indústria de transformação explicita a dinâmica de recuperação econômica impulsionada pela economia do petróleo, mas que, a partir da crise, também sofreu significativo movimento de inflexão. Nesse contexto, os respectivos territórios se caracterizam pela predominância de atividades distintas, a área metropolitana, por exemplo, com procedimentos vinculados à indústria do petróleo, obras e transporte de resíduos, e o interior destacando-se por empreendimentos de saneamento e energia.

Tabela 6 – Atos administrativos analisados por região

	Interior fluminense							Região Metropolitana	Total
	Médio Paraíba	Centro-Sul	Serrana	Noroeste	Norte	Lagos	Total		
Estudos	51	32	27	41	85	36	272	139	411
Audiências	11	3	7	1	26	6	54	58	112
Recursos	4	-	1	-	2	4	11	8	19
Certidão	25	7	18	3	6	7	66	14	80
AA/AAF	65	33	49	2	23	20	192	130	292
LP	48	7	17	12	57	37	178	183	361
LI	194	18	33	10	148	91	494	551	1045
LO	254	78	107	45	193	88	765	1037	1802
LAS	36	3	3	-	4	8	54	21	75
LPI	85	18	30	31	84	36	284	391	675
LIO	1	2	1	-	2	1	7	3	10
LAR	10	1	3	-	9	-	23	12	35
LOR	18	1	5	-	-	1	25	73	98
Outros	11	-	3	-	6	7	27	48	75
S/Info	1	1	6	-	1	-	9	12	21

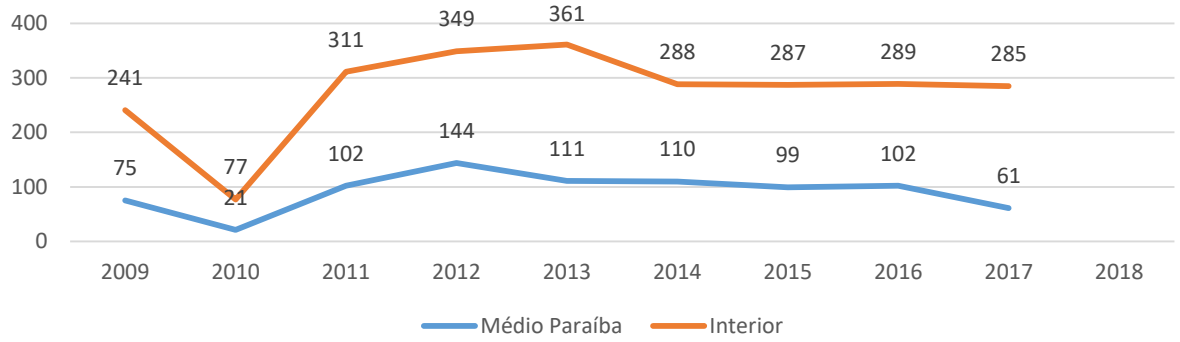
O grau de tensionamento ambiental encontra paralelo no dinamismo econômico, notadamente, industrial, neste caso refletido nos altos índices registrados tanto na região Norte como no Médio Paraíba – para além, é claro, da própria área metropolitana. A Tabela 6 permite extrair dessa dinâmica as estratégias empregadas para obter as licenças ambientais, considerada a predominância de determinadas atividades nos respectivos territórios. Na hipótese de se considerar ‘licenciamento flexibilizado’ a emissão LAS, LPI, LIO, LAR e LOR, percebe-se que estes instrumentos compõem pouco mais de um quinto das licenças emitidas, tanto

no interior como na Região Metropolitana, com destaque para as Licenças Prévia e de Instalação. Esse dado aponta que a flexibilização foi implementada pela burocracia, ocupando um espaço importante na dinâmica estadual. Interessante avaliar também o número de análises a respeito da aplicação de estudos ambientais. A concentração de dois terços desse tipo de demanda no interior pode apontar para um outro tipo de flexibilização não explicitado pela licença concedida. Primeiramente, porque, em sua maioria, tratam-se de procedimentos relativos à extração mineral voltada para a construção civil, setor esse que já exerce um elevado tensionamento ambiental. Em segundo, por tais deliberações tratam de afastar a elaboração de EIA/RIMA com base não só na aplicação de pareceres jurídicos, mas também lastreados por legislação estadual aprovada entre 2012-2013 em sintonia com das propostas desenvolvimentistas. Tais condições apontam não apenas para uma potencial redução da capacidade de gestão ambiental, haja vista a qualidade da informação técnica produzida, bem como para a redução a possibilidade de intervenção popular no licenciamento, que no interior se coloca de modo mais acentuado.

(b) Região Médio Paraíba (incluída a Costa Verde)

A região do Médio Paraíba se caracteriza por haver recebido expressivos investimentos federais, em especial, que lastrearam a consolidação de um polo industrial metal-mecânico. Há também importante atividade química e automotiva. Para além dos aspectos econômicos, a região é cortada pelo Rio Paraíba do Sul, bem como é permeada por áreas protegidas, como é o caso dos Parques Estaduais da Pedra Selada e da Serra da Concórdia e o Nacional de Itatiaia. Quando se desloca as observações para área da Costa Verde, além dos atrativos turísticos, observa-se importante atividade portuária e de apoio à indústria do petróleo. Nessa região, os municípios têm larga parcela de seu território composta por unidades de conservação, notadamente, o Parque Nacional da Serra da Bocaína, a Estação Ecológica de Tamoios, os Parques Estaduais da Ilha Grande e do Cunhambebe etc.

Gráfico 2 – Número de processos administrativos analisados por ano



Conforme indica o Gráfico 2, o volume dos processos analisados na região do Médio Paraíba não apenas segue a dinâmica do interior fluminense, mas também é responsável contribuir significativamente para sua definição, eis que representa parte expressiva do total de procedimentos em diversos anos. Importante observar que, apesar de os referidos números permanecerem constantes mesmo durante o período de crise (a partir de 2014), há uma queda expressiva em 2017. Esse movimento pode ser melhor compreendido observando os dados contidos nas Tabelas 7 e 8. Isto é, apesar da estabilidade anteriormente descrita, esta encontra-se associada ao próprio fluxo de aprovação do licenciamento, indicando que a progressiva redução dos novos pedidos de licença vem sendo compensada pela finalização dos outros procedimentos em andamento. Em outras palavras, os empreendimentos licenciados parecem estar sendo finalizados, entretanto, a perspectiva de novas atividades na região é negativa. Esse cenário permite imaginar que o Médio Paraíba deve experimentar uma limitada capacidade de retomada do crescimento econômico nos próximos anos, além de implicar em uma redução do tensionamento (formal) colocado pelo procedimento autorizativo, uma vez que a chance de que novas atividades potencialmente poluidoras sejam introduzidas no território encontra-se limitada não só pela queda de procedimentos, mas também de requerimentos em estágio inicial, em especial, aqueles envolvendo a emissão de LPs.

Tabela 7 – Categorias de atividades analisadas por ano

	Agropecuária	Agrotóxicos	Cemitérios	Energia	Telecom	Portuária	Mineração	Indústria	Obras civis	Petróleo e derivados	Saneamento	Serviços	Transporte	Outros

2009	-	5	-	1	-	1	6	19	13	2	8	-	5	-
2010	-	-	-	-	-	4	7	1	2	1	-	2	-	-
2011	-	-	-	4	-	3	9	20	15	1	6	5	2	-
2012	-	-	-	29	-	2	7	18	20	6	5	2	6	3
2013	-	-	-	3	-	7	15	16	15	3	3	8	-	4
2014	-	-	-	4	-	2	12	15	17	3	10	8	1	2
2015	-	-	-	3	-	1	14	13	9	2	8	3	-	4
2016	-	-	-	2	-	3	15	23	12	6	4	8	4	17
2017	1	-	-	4	-	2	7	11	5	3	1	8	-	15
Total	1	5	-	50	-	25	92	136	108	27	45	44	18	45

Dentre as categorias de atividades organizadas pela Tabela 7, destacam-se no Médio Paraíba a Indústria, as Obras civis e a Mineração, que representam pouco mais da metade daquilo que foi licenciado na região no período analisado. O protagonismo industrial se encaixa com os históricos investimentos regionais – descritos no Capítulo 3 –, bem como com as análises empreendidas anteriormente. Isso significa que a estabilidade do número de procedimentos pode estar muito mais ligada ao encerramento do ciclo dos licenciamentos do que com a manutenção dos fluxos de investimentos na região que, neste caso, estariam em declínio – indicado pela queda em 2017. No tocante à segunda categoria, a diminuição do número de procedimentos já podia ser observada desde 2015, tendo seu auge entre 2011 e 2014. Esse resultado explicita não só a redução dos investimentos estatais em infraestrutura, mas o próprio recuo da iniciativa privada no setor. Em terceiro lugar, as atividades extrativistas, também ligadas à cadeia produtiva da construção civil apresentaram um movimento similar, ainda que deslocado no tempo. Ou seja, o pico de procedimentos encontra-se localizado entre 2013-2016 e, já no ano seguinte, também experimenta uma redução acentuada. A dinâmica de ambas categorias reforça a afirmação que um ciclo de investimentos teria encerrado e que novas propostas surgiriam de forma escassa.

Tabela 8 – Atos administrativos analisados por ano

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Estudos	1	15	5	5	4	2	13	4	2	51
Audiências	4	2	2	2	-	-	-	-	1	11
Recursos	-	-	1	1	1	-	-	-	1	4
Certidão	6	-	1	5	4	4	1	3	1	25
AA/AAF	2	-	4	6	6	6	6	13	22	65
LP	8	2	13	6	8	3	2	4	2	48
LI	25	-	30	40	34	26	19	12	8	194

LO	26	1	24	28	42	38	33	45	17	254
LAS	-	-	3	26	3	3	1	-	-	36
LPI	-	-	10	19	5	16	18	12	5	85
LIO	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
LAR	-	-	4	1	1	-	-	3	1	10
LOR	-	-	3	3	1	1	5	5	-	18
Outros*	2	1	-	2	2	1	1	2	-	11
S/Info**	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1

Ainda que a relação entre licenciamento flexível e ordinário se mantenha em linha com os padrões verificados, o elevado número de Licenças de Operação e Recuperação (72% do total do Interior) explicitado na Tabela 8 merece destaque. Neste caso, as LORs estão associadas, em regra, a postos de gasolina, bem como às indústrias química e siderúrgica, instaladas em operação há longo período. Essa relação explicita um importante momento de tensão entre a gestão ambiental e a dinâmica econômica. Isso porque, a emissão de LOR – ao menos no Médio Paraíba – representa uma dificuldade entre obter o integral cumprimento da lei e, simultaneamente, manter em operação empreendimentos infratores, importantes para a manutenção da economia fluminense. O expoente dessa complexa relação é a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) que, desde pelo menos os anos 1990, tem sua (licença de) operação atrelada a sucessivos Termos de Ajustamento de Conduta, que demandam o cumprimento de centenas de obrigações visando a adequação do processo produtivo à legislação em vigor. Note que, mesmo a companhia descumprindo ou cumprindo parcialmente as obrigações, os acordos foram sempre renovados e as promessas de encerramento da atividade pelos gestores dos órgãos se converteram, no máximo, em curtas e eventuais paralisações parciais. No atual estágio, os TACs passaram a ser atrelados à emissão de LORs, sugerindo que parte das motivações dessa mudança estão associadas ao atendimento de demandas regulatórias formuladas no campo internacional.

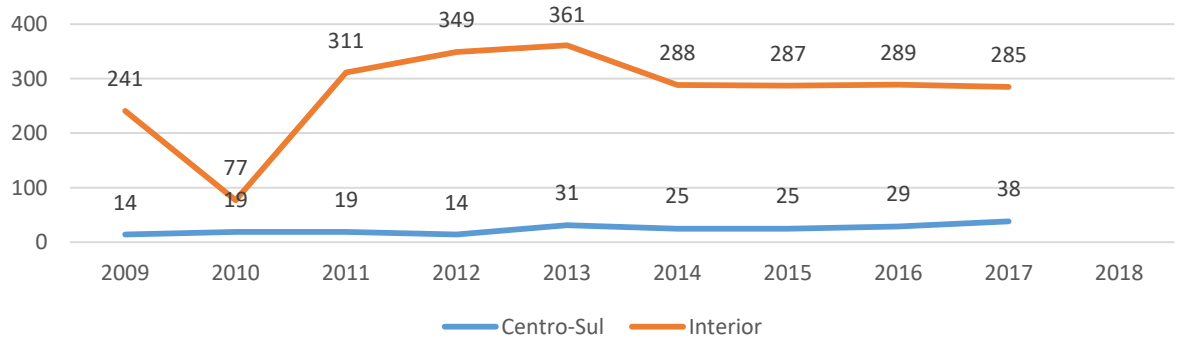
Outros elementos chamam atenção na análise da Tabela 8. O primeiro deles diz respeito ao decrescente número de audiências públicas que se opõe ao crescente número de empreendimentos em fase inicial de licenciamento. Entende-se que esse arrefecimento da participação popular está diretamente relacionado à diminuição de licenciamentos submetidos ao rito ordinário e uma ascensão do rito a partir da Licença Prévia e Instalação – que dispensa intervenção social – como

alternativa para acelerar as aprovações. Esse argumento é reforçado pelo movimento de queda nas solicitações de Licença Prévia. Relevante considerar que o elevado montante de LIs e LOs emitidos não estão necessariamente conectados apenas às demandas iniciadas no período analisado e representam procedimentos abertos antes mesmo da criação do INEA, indicando que, possivelmente, estes empreendimentos foram planejados em concomitância à ascensão econômica do Estado do Rio de Janeiro. Por fim, é necessário comentar o discrepante volume de Licenças Ambientais Simplificadas analisadas em 2012. Trata-se de uma grande sequência de solicitações iniciadas pela Ampla para transmissão de energia em área do Município de Paraty. Entretanto, todos os requerimentos foram indeferidos pelo CONDIR.

(c) Região Centro-Sul

Parte da região conhecida como Vale do Café, o Centro-Sul fluminense tem sua economia ancorada no setor de serviços, mas, principalmente, na administração pública. A atividade industrial é praticamente residual, concentrando-se, em regra, em Três Rios, município que desempenha alguma centralidade na região. Tal protagonismo é espelhado na concentração de quase um quarto dos projetos licenciados em âmbito estadual. Ainda que concentre memórias da atividade cafeeira, bem como dos históricos investimentos nas antigas linhas férreas, em termos de proteção ambiental, o território se distingue pelo baixo número de espaços protegidos, destacando-se (em nível estadual e federal) apenas o Refúgio da Vida Silvestre do Médio Paraíba, parte da Área de Proteção Ambiental do Rio Guandu e, alguns pequenos trechos da Reserva Biológica do Tinguá.

Gráfico 3 – Número de processos administrativos analisados por ano



Apesar da reduzida participação da região Centro-Sul no conjunto das demandas formais por licenciamento, representando aproximadamente 8,6% do total de processos licenciados no Interior, o Gráfico 3 apresenta uma trajetória de relativa estabilidade no número de análises realizadas a cada ano, indicando uma tendência de crescimento. Entretanto, conforme explorado na análise do Médio Paraíba, esse movimento não necessariamente significa a presença de novos investimentos na região. Ao contrário, conforme indicado na Tabela 10, há uma predominância de análises a respeito das Licenças de Operação, em relação à quantidade de procedimentos em estágio Prévio e/ou de Instalação. Essa condição parece apontar para o fato de que as avaliações realizadas pelos órgãos licenciadores dizem respeito, em sua maioria, a empreendimentos consolidados no território ou a investimentos já planejados em momentos anteriores. Uma potencial exceção a

essa interpretação pode residir no elevado número de avaliações envolvendo estudos ambientais. Estas podem significar tratativas tanto para regularizar operações existentes no território, mas também novos empreendimentos. No caso do Centro-Sul, todas deliberações a esse respeito envolvem a atividade de extração mineral.

Tabela 9 – Categorias de atividades analisadas por ano

	Agropecuária	Agrotóxicos	Cemitérios	Energia	Telecom	Portuária	Mineração	Indústria	Obras civis	Petróleo e derivados	Saneamento	Serviços	Transporte	Outros
2009	-	-	-	1	-	-	3	4	-	-	3	-	-	-
2010	-	-	-	1	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	1	-	-	10	2	1	-	3	-	-	1
2012	-	-	-	-	-	-	2	3	1	-	2	2	1	-
2013	-	-	-	2	-	-	10	6	1	-	1	1	-	3
2014	-	-	-	1	-	-	7	4	-	-	3	-	1	1
2015	-	-	-	2	-	-	5	2	2	1	1	1	-	1
2016	-	-	-	2	-	-	6	4	1	-	-	3	-	10
2017	1	-	-	4	-	-	7	3	-	-	1	5	-	12
Total	1	-	-	14	-	-	58	28	6	1	14	12	2	28

Em consonância com o quadro geral, a Tabela 9 aponta as três categorias com maior destaque, quais sejam, Mineração, Indústria e Outros. Novamente, o elevado índice de procedimentos associados à atividade minerária encontra-se relacionado à construção civil. Ou seja, larga maioria trata de extração de areia, brita, saibro, rochas ornamentais etc. Complementarmente, verifica-se um número considerável de empreendimentos envolvendo captação, envase e comercialização de água mineral. A produção industrial analisada trata-se, em regra, de bebidas, alimentos, minerais não-metálicos, química e metal-mecânica. Em terceiro lugar, a categoria ‘Outros’, reuniu em sua integralidade procedimentos relativos à intervenção em áreas de preservação permanente ou à demarcação de Faixas Marginais de Proteção – localizadas às margens de rios. A exceção desta última, que concentra grande parte das análises em 2016 e 2017, e possivelmente diz respeito à implementação de alguma política pública ou à intensificação de medidas de controle por atores como o Ministério Público, as demais se mantiveram estáveis em todo o período permitindo imaginar que os efeitos da crise não interromperam os

investimentos já em curso na região, ainda que pudessem ter inviabilizado novos empreendimentos.

Tabela 10 – Atos administrativos analisados por ano

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Estudos	3	8	5	1	6	2	2	2	3	32
Audiências	-	1	-	-	1	-	1	-	-	3
Recursos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Certidão	-	-	-	-	1	1	-	2	3	7
AA/AAF	-	-	-	-	4	2	5	9	13	33
LP	3	-	1	-	-	-	1	2	-	7
LI	3	-	2	1	2	4	1	2	3	18
LO	5	-	7	8	14	12	10	10	12	78
LAS	-	-	-	2	-	1	-	-	-	3
LPI	-	-	3	1	3	3	5	2	1	18
LIO	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
LAR	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
LOR	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Outros*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
S/Info**	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1

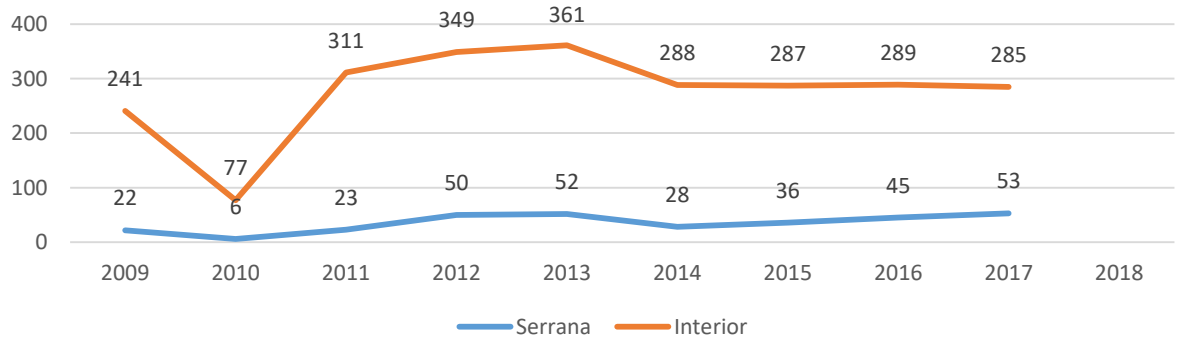
No tocante aos atos administrativos descritos na Tabela 10, predominam as deliberações a respeito de Licenças de Operação, Autorizações Ambientais e estudos técnicos. Sobre as LOs, estas refletem basicamente a composição da produção industrial anteriormente descrita, mas também contam com a atividade de mineração, energia, saneamento e gestão de resíduos sólidos. As autorizações estão todas ligadas aos pedidos de intervenção em áreas de preservação permanente, em regra, associados a construção (ou regularização) de edificações parcialmente inseridas nesses espaços. Sobre os estudos, conforme mencionado, estes decorrem dos pedidos de licenciamento para atividades de extração mineral. Tais solicitações encontram-se lastreadas na legislação estadual que flexibilizou a avaliação ambiental desse tipo de atividade, em especial, quando inserida na cadeia produtiva da construção civil. Por último, considerando apenas os empreendimentos potenciais e em implantação, destaca-se o alto número de Licenças Prévia e de Instalação – estas concedidas para atividades de mineração e construção civil. O cenário construído a partir das informações sobre o licenciamento ambiental na região coloca em evidência a sensibilidade das questões envolvendo intervenção em áreas de preservação permanente. Adicionalmente, a tensão colocada pela exploração mineral, acentuada pelos processos de flexibilização (associados à

emissão de LPIs), ao que parece, não é acompanhada por avaliações regionalizadas sobre o impacto dessas atividades, limitando a possibilidade de gestão dos impactos ambientais nesse território.

(d) Região Serrana

Mesmo que a região Serrana apresente alguns indicadores econômicos similares ao Centro-Sul, como a alta participação da administração pública na economia local e a predominância do setor de serviços, há uma dimensão industrial mais elaborada e diversificada que provoca maiores tensões ambientais. Estas, por sua vez, são ampliadas pelas características geográficas da região e pela dificuldade de lidar com as ocupações humanas em espaços não autorizados pela legislação em vigor (notadamente, áreas de preservação ambiental nas margens dos rios e em virtude das altas declividades). Adicionalmente, o território também é repleto de espaços protegidos criados pelo poder público, dentre eles, a Área de Proteção Ambiental de Petrópolis, a Reserva Biológica Araras, os Parques Nacional da Serra dos Órgãos e o Estadual dos Três Picos.

Gráfico 4 – Número de processos administrativos analisados por ano



O movimento atinente à atividade administrativa apontado pelo Gráfico 4, que descreve aproximadamente 12,6% dos processos como contidos na região Serrana, é importante eis que em permite observar dinâmicas peculiares mesmo no interior fluminense. Nesse caso, ainda que a trajetória seja muito similar nas duas linhas, a pujança verificada no grande número de processos entre 2011-2013, calcado na emissão de licenças prévias, de instalação e operação, é substituída, após o declínio em 2014, por um expressivo volume de autorizações ambientais. Estas, por sua vez, contrabalanceiam o reduzido número de empreendimentos licenciados. Esses dados permitem afirmar que, junto aos órgãos ambientais estaduais, houve um esgotamento do ciclo de tensões e investimentos a partir de 2014 que, ainda que tenha inspirado alguma expectativa de recuperação em 2015, essa esperança é afastada pelo resultado dos anos seguintes. Isso porque, verifica-se uma brusca

redução no montante de licenças emitidas, afirmações essas que se confirmam a partir da leitura conjunta com a Tabela 12. A inflexão parece ser tão profunda que, mesmo o número de LPIs – percebidas como medida de resposta à crise, haja vista sua natureza flexível –, reduz-se ao ponto de atingir o valor zero em 2017.

Tabela 11 – Categorias de atividades analisadas por ano

	Agropecuária	Agrotóxicos	Cemitérios	Energia	Telecom	Portuária	Mineração	Indústria	Obras civis	Petróleo e derivados	Saneamento	Serviços	Transporte	Outros
2009	-	-	1	3	-	-	2	5	3	-	2	-	-	-
2010	-	-	-	-	-	-	2	-	4	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	2	-	-	7	3	-	-	2	-	1	-
2012	2	-	2	2	-	-	5	10	5	2	1	-	-	7
2013	-	-	-	6	-	-	14	6	3	-	3	3	-	4
2014	-	-	-	3	-	-	10	1	-	-	7	2	-	-
2015	-	-	-	3	-	-	7	3	9	1	2	5	2	2
2016	-	-	-	1	-	-	7	5	4	-	3	2	1	17
2017	-	-	-	5	-	-	5	6	2	-	1	5	1	18
Total	2	-	3	25	-	-	59	39	30	3	21	17	5	48

Nesse contexto, as atividades predominantemente verificadas nas análises de licenciamento, destacadas pela Tabela 11, estão inseridas nas categorias de Mineração, Outros e Indústria. Mais uma vez, a atividade minerária associada à construção civil é colocada como protagonista, considerando seu alto número de ocorrências. O segundo conjunto refere-se, basicamente, a intervenções em áreas de preservação permanente, e demarcações de Faixas Marginais de Proteção. Interessante observar que, a ocorrência desse tipo de atividade se deu em linha com a dinâmica observada na região Centro-Sul. Ou seja, via autorização ambiental, nos anos de 2016 e 2017. Essa relação reforça a hipótese anterior de que esse movimento está atrelado a uma atuação concertada seja do gestor ambiental regional/estadual, seja pelos próprios órgãos de controle. Preocupação essa que encontra especial justificação nas ameaças postas pelo uso e ocupação irregular desse tipo de território ambientalmente protegido em regiões montanhosas. Nesse sentido, lembre-se do desastre na região Serrana provocado por enchentes e deslizamentos durante o período de chuvas de 2011. Em terceira posição, estão colocados os investimentos industriais que, desta vez, são caracterizados em sua maioria pela produção de bebias, alimentos, química, metal-mecânico e têxtil. Dentre

os dados analisados, a indústria local apresenta-se como um dos poucos setores que indica algum sinal de melhora na região a partir de 2016.

Tabela 12 – Atos administrativos analisados por ano

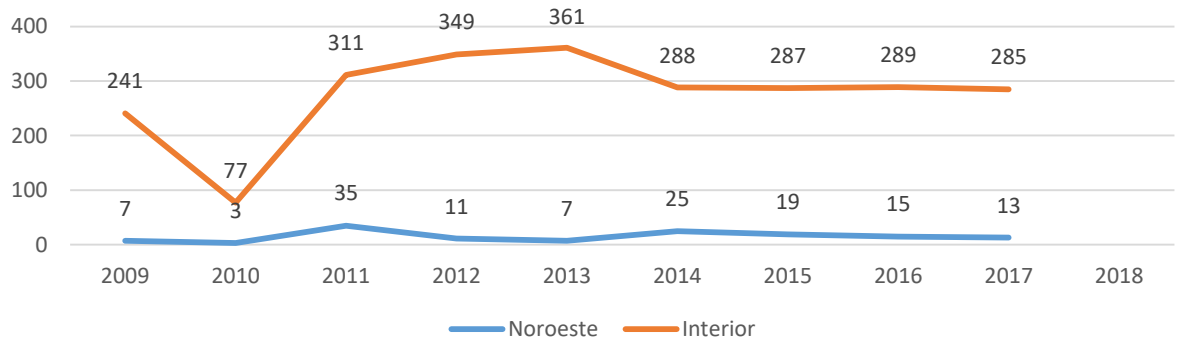
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Estudos	-	2	3	5	7	3	2	1	4	27
Audiências	3	-	-	-	-	2	1	-	1	7
Recursos	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
Certidão	-	1	-	9	1	-	1	5	1	18
AA/AAF	-	-	-	1	2	-	1	20	25	49
LP	5	1	-	2	2	1	3	1	2	17
LI	7	-	3	5	6	2	3	2	5	33
LO	6	-	15	15	23	13	13	11	11	107
LAS	-	1	1	1	-	-	-	-	-	3
LPI	-	1	1	4	9	6	10	4	-	30
LIO	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
LAR	-	-	-	3	-	-	-	-	-	3
LOR	-	-	-	-	-	1	1	1	2	5
Outros*	1	-	-	-	1	-	-	-	1	3
S/Info**	-	-	-	5	1	-	-	-	-	6

Por último, a Tabela 12 reitera algumas das análises anteriores, mas traz complementações importantes. Isso porque, dentre o montante de LOs emitidas, quase metade dizem respeito à atividade industrial, quase um quarto à mineração e o resto divide-se, dentre outros, entre saneamento, postos de gasolina, gestão e transporte de resíduos e geração e transmissão de energia. Adicionalmente, para além do elevado número de autorizações ambientais registrados entre 2016-2017 como mecanismo para permitir intervenções em áreas de preservação permanente, há a identificação também do uso desse ato administrativo para viabilizar operações emergenciais. Na presente situação, foi empregado na forma de Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF) a fim de garantir a atividade de aterros sanitários temporários. Ainda que os usos desse tipo de mecanismo sejam pontuais e estejam muito mais atrelados à termos de ajustamento de conduta, não é incomum verifica-los em situações como esta em que o órgão ambiental acaba por autorizar empreendimentos que, em regra, encontram-se à margem dos requisitos mínimos exigidos pela legislação. Finalmente, merece destaque a quantidade de LPIs emitidas que, tal como na região Centro-Sul, estão em sua maioria ligadas às atividades de construção civil (tanto na realização das obras como na extração mineral).

(e) Região Noroeste

Ainda menos do que na Serrana, a região Noroeste apresenta uma atividade econômica concentrada no setor de serviços e comércio, complementada por uma elevada participação da administração pública que, em diversos municípios, chega a corresponder sozinha a quase metade da economia local. Essa condição parece colocar as tensões ambientais locais a partir de prismas que vão além da formalidade do licenciamento. Ou seja, se a baixa incidência de procedimentos provavelmente está conectada a uma reduzida atividade econômica significativamente poluidora, outros mecanismos de tensão ambiental, notadamente, informais, podem caracterizar os obstáculos locais – por exemplo, desmatamentos, caça irregular, ocupação de APPs etc. Destaque-se que essa informalidade pode ser ampliada haja vista eventual baixa estrutura local para fiscalização das atividades. Por fim, importante lembrar que não há registro de unidades de conservação federais ou estaduais nos municípios que compõem a região Noroeste fluminense.

Gráfico 5 – Número de processos administrativos analisados por ano



A região Noroeste se caracteriza por concentrar o menor número de procedimentos analisados, atingindo apenas 5,8% do total do Interior. Ainda que o volume seja reduzido, olhando a dinâmica colocada, verifica-se o auge do fluxo de processos em 2011, apresentando um crescimento que é sucedido, em 2015, por uma nova inflexão mais suave que, contudo, mantém resultados superiores a 2012. Tal movimento ocorre de forma dissonante do que se observou no Interior de modo geral, colocando algumas especificidades em evidência. Ou seja, ainda que as análises sobre LPs, LIs, tenham se mantido relativamente estáveis, o número de avaliações sobre LOs experimentou um decréscimo, conforme a Tabela 14. Mesmo que parte expressiva dos empreendimentos licenciados esteja relacionada a

atividades que não necessitem de permissão para operar (e.g., edificações), esse declínio pode estar associado a uma paralisação ou um retardamento dos investimentos de maior risco, recolocando a tensão ambiental. Isso porque, a perspectiva passa a ser não da administração de atividades em funcionamento, mas de incerteza sobre o manuseio das permissões – i.e., que podem variar desde o abandono de obras em curso, até a reiterada postergação dos projetos, gerando a necessidade de reavaliações.

Tabela 13 – Categorias de atividades analisadas por ano

	Agropecuária	Agrotóxicos	Cemitérios	Energia	Telecom	Portuária	Mineração	Indústria	Obras civis	Petróleo e derivados	Saneamento	Serviços	Transporte	Outros
2009	-	-	-	-	-	-	1	3	1	-	1	-	-	-
2010	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-
2011	-	-	-	1	-	-	9	5	2	-	2	-	-	-
2012	-	-	-	-	-	-	1	5	1	-	-	-	-	-
2013	-	-	-	1	-	-	6	1	3	-	-	-	-	-
2014	-	-	-	-	-	-	14	2	2	-	1	-	-	-
2015	-	-	-	2	-	-	15	-	1	-	-	-	-	-
2016	-	-	-	1	-	-	7	3	1	-	-	-	-	2
2017	-	-	-	-	-	-	4	-	5	-	-	2	-	1
Total	-	-	-	5	-	-	60	19	16	-	4	2	-	3

No tocante à Tabela 13, destacam-se as seguintes categorias de atividades: Mineração, Indústria e Obras civis. A despeito de se verificar alguns empreendimentos associados à atividade extrativa não relacionada à construção civil, esta, novamente, aparece de forma predominante nos processos identificados. Nesse sentido, há uma concentração nos anos de 2014 e 2015, mas, de modo, geral, é uma categoria que se mantém presente em todo o período analisado. Importante ressaltar que a mineração corresponde a mais da metade de tudo o que foi licenciado, tendo em vista apenas as atividades individualmente consideradas. Adicionalmente, a Indústria – em consonância à última observação do parágrafo anterior –, composta, principalmente, pela produção de bebidas e alimentos, papel e química, apresenta um declínio a partir de 2013, não recuperando o volume de procedimentos analisados nos anos seguintes. Em terceiro lugar, as Obras verificadas dizem respeito, a produção de edificações residenciais/comerciais, mas, principalmente, de infraestrutura, notadamente, estradas, hidráulica e de

macrodrenagem. Observa-se, nessa situação, um incontestável protagonismo do poder público, manifestado pelas prefeituras municipais (Santo Antônio de Pádua e Aperibé) e pelo governo estadual (SEA, Companhia Estadual de Habitação e Departamento de Estradas de Rodagem).

Tabela 14 – Atos administrativos analisados por ano

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Estudos	1	3	9	1	4	11	9	2	1	41
Audiências	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Recursos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Certidão	-	-	-	1	-	-	-	1	1	3
AA/AAF	-	-	-	-	-	-	-	2	-	2
LP	1	-	3	-	2	1	2	1	2	12
LI	2	-	2	-	-	1	1	2	2	10
LO	3	-	12	7	4	7	6	4	2	45
LAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LPI	-	-	9	2	7	4	1	3	5	31
LIO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LOR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
S/Info**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

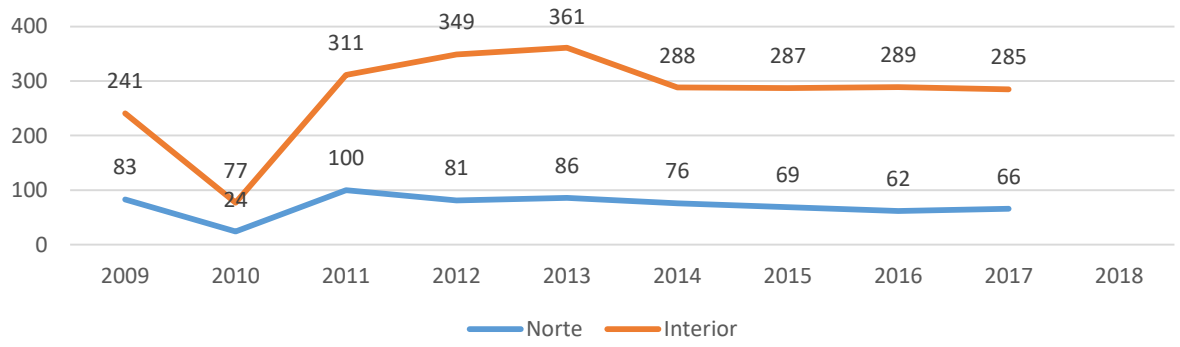
Os dados da Tabela 14 indicam outro elemento que parece ser constante nos diversos territórios, a predominância das Licenças Prévia e de Instalação como alternativa de aceleração dos licenciamentos. Neste caso, estas vieram acompanhadas de um elevado número de Licenças de Operação e de avaliações sobre aplicação de estudos ambientais. No caso das LOs, além de refletirem o perfil industrial já caracterizado, incluem atividades minerárias e de geração de energia. Novamente, o afastamento de avaliações técnicas mais detidas está em sua totalidade concentrado nas solicitações de empreendimentos de mineração de areia, saibro, brita etc. O predomínio desses três elementos conjugados não se trata de mero acaso, ao contrário, afasta-se a obrigatoriedade legal de elaboração de avaliações técnicas mais complexas, viabilizando seu enquadramento em modelos de licenciamento mais flexíveis, como é o caso das LPIs, e, finalmente, quando necessário, são concedidas Licenças de Operação. Explicita-se, desse modo, a emergência de uma rota expressa para permissão de determinadas atividades. Nessa hipótese, estas correspondem não apenas à produção extrativa mineral

voltada para a construção civil, mas também às próprias obras lineares, estruturais e de saneamento, em regra, conduzidas pelo poder público.

(f) Região Norte

Em oposição às demais regiões apresentadas, a Norte concentra a maior parte da sua atividade econômica na indústria que, por sua vez, é seguida pelo setor de serviços e comércio. O período estudado se caracteriza pela tentativa de diversificação industrial na região, com a criação de novos distritos, portos, e usinas geração de energia, utilizando a economia do petróleo como estratégia de apoio e indução. Alguns municípios, como Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana podem ser considerados exceções à afirmação anterior, mantendo a estrutura de protagonismo de serviços e administração pública. Diferente da Noroeste, seu território contém importantes espaços ambientalmente protegidos, dentre eles, os Parques Nacional da Restinga de Jurubatiba e Estaduais do Desengano e da Lagoa do Açu (criado como parte das medidas compensatórias para instalação do distrito industrial), bem como a Estação Ecológica de Guaxindiba.

Gráfico 6 – Número de processos administrativos analisados por ano



Dentro do espaço temporal analisado, os movimentos registrados no Gráfico 6 apontam para um volume alto de demandas administrativas até 2013, indicando um declínio a partir de 2014. Esse comportamento encontra relação com as flutuações observadas junto à economia do petróleo. Tal afirmação encontra amparo na medida em que se observa os investimentos realizados no período na região. Ou seja, boa parte do que foi licenciado no Norte fluminense encontra-se relacionado à *commodity*, seja pela própria atividade conduzida pela Petrobrás, com a ampliação de gasodutos e unidades de processamento das matérias extraídas, seja através da implantação do distrito industrial do Porto do Açu, bem como do terminal portuário

de Macaé. A redução do fluxo de processos, combinada com a análise da Tabela 16, parece indicar que há um arrefecimento dos investimentos potencialmente poluidores na região tanto em virtude da crise estadual, como daquela associada aos preços do petróleo. Mesmo que isso não tenha significado um abandono completo dos projetos planejados, provavelmente tal dinâmica tenha implicado no seu replanejamento.

Tabela 15 – Categorias de atividades analisadas por ano

	Agropecuária	Agrotóxicos	Cemitérios	Energia	Telecom	Portuária	Mineração	Indústria	Obras civis	Petróleo e derivados	Saneamento	Serviços	Transporte	Outros
2009	-	-	-	6	-	-	16	18	6	2	5	-	1	-
2010	-	-	-	-	-	2	3	1	5	2	-	-	-	-
2011	-	-	-	1	-	2	39	7	6	3	2	3	1	-
2012	-	-	-	6	-	1	7	9	6	-	6	3	-	-
2013	-	-	-	10	-	5	24	4	5	1	2	3	1	2
2014	-	-	-	3	-	3	17	7	10	2	4	1	2	2
2015	-	-	-	14	-	2	15	5	7	2	1	2	3	-
2016	-	-	-	3	-	7	19	3	11	3	1	3	5	1
2017	-	-	-	11	-	11	13	3	9	3	1	4	4	4
Total	-	-	-	54	-	33	153	57	65	18	22	19	17	9

A Tabela 15 indica o predomínio das atividades de Mineração, seguida pela de Obras civis, Indústria e Energia. Mais uma vez, a atividade extrativa está ligada à construção, neste caso, provavelmente estimulada pelos investimentos industriais. No caso da categoria de Obras civis, há um protagonismo importante desempenhado pelo INEA, em especial, na condução de macrodrenagens e obras hidráulicas – estas, em regra, autorizadas via Licença Ambiental de Recuperação. Parece ter havido uma atuação concertada entre poder público e iniciativa privada no curso da consolidação dos novos investimentos na região. Esse ponto fica explicitado na medida em que o segundo conjunto de licenciamentos nessa categoria diz respeito à implantação do distrito industrial do Açu. Por outro lado, o declínio mencionado no parágrafo anterior é reiterado quando se observa o movimento da Indústria. Em especial após 2015, há uma redução da atividade administrativa nesse setor que, nesse caso, encontrava-se voltado para as expectativas dos futuros investimentos (i.e., apoio marítimo, química, siderurgia). Em adição, não é irrelevante o número de procedimentos tratando de licenciamentos de

indústrias de bebidas, alimentos, minerais não-metálicos e destilarias de álcool e açúcar. Por fim, reitera-se que os projetos de Energia estão conectados às atividades industriais no Açu, ao terminal de Macaé e às demais unidades de beneficiamento de gás e petróleo da região.

Tabela 16 – Atos administrativos analisados por ano

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Estudos	2	5	29	2	18	6	10	8	5	85
Audiências	2	5	6	1	2	2	2	1	5	26
Recursos	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Certidão	-	-	-	1	2	1	-	2	-	6
AA/AAF	-	2	2	1	1	4	-	5	8	23
LP	3	2	8	9	6	9	2	9	9	57
LI	21	2	24	29	22	17	15	9	9	148
LO	53	1	12	24	21	23	21	18	20	193
LAS	-	-	-	1	1	1	1	-	-	4
LPI	1	1	18	7	12	12	17	8	8	84
LIO	-	-		1	-	-	1	-	-	2
LAR	-	3	1	4	-	1	-	-	-	9
LOR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros*	1	2	-	1	-	-	-	2	-	6
S/Info**	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1

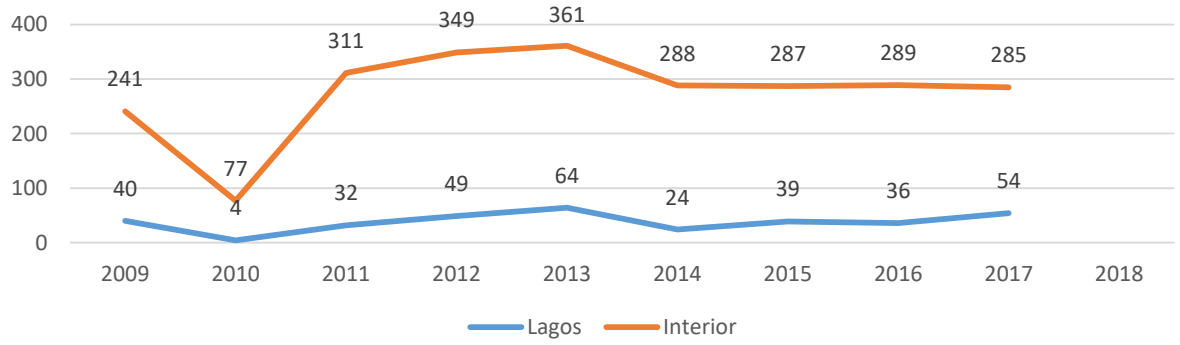
A redução do número de novos projetos a partir da crise do petróleo encontra amparo na Tabela 16. Para além do montante de discussões sobre LPs, LIs, e LPIs superar aquelas atinentes às LOs, estas se mantiveram estáveis, havendo uma redução evidente nas LIs. O ponto interessante é que há uma flutuação do número de LPIs e LPs, com alguns momentos de inflexão. Esse cenário pode indicar por um lado a existência de uma expectativa de retomada em breve dos investimentos, mas, por outro, que as facilidades oferecidas pela flexibilização podem estar sendo empregadas para garantir aprovações durante a crise. Ainda que parte significativa das LPIs esteja relacionada à Mineração e Obras civis, observou-se esse modelo em trechos de empreendimentos de grande porte. Tais evidencias permitem imaginar a possibilidade de que as LPIs estejam sendo empregadas como mecanismos estratégicos tanto para acelerar aprovações como para viabilizar avaliações fragmentadas, que ganham especial realce em momentos que demandam rearranjos dos projetos. Por último, importante destacar ocorrência de audiências públicas e reavaliação dos estudos atinentes aos grandes projetos comentados. Acredita-se que essa particular preocupação dos gestores estaduais

esteja relacionada não apenas à dimensão ambiental dos impactos, mas, principalmente, à política – dinamizada pela atuação social, órgãos de controle e partidos políticos de oposição.

(g) Região dos Lagos (baixadas litorâneas)

Apesar de sua vocação turística, a região dos Lagos tem sua economia local marcada pela força da indústria do petróleo. Isso porque, municípios como Armação dos Búzios e Cabo Frio são considerados produtores de petróleo, se beneficiando diretamente dos resultados dessa atividade. Complementarmente, há uma intensa importância do setor de serviços e administração pública, o primeiro ganhando destaque nas épocas de veraneio. Nesse contexto, para além das pressões industriais realizadas ao longo da costa, a atividade imobiliária predomina, ao menos no período analisado. Esta vem operando em meio às tensões colocadas tanto pelo mercado informal como pelas restrições ambientais, considerando não só a fragilidade dos ecossistemas locais, mas também as diversas unidades de conservação, tais como, o Parque Estadual da Costa do Sol, as Áreas de Proteção Ambiental de Massambaba, do Pau-Brasil e da Serra de Sapiatiba e a Reserva Extrativista de Arraial do Cabo.

Gráfico 7 – Número de processos administrativos analisados por ano



Os processos analisados na região dos Lagos acompanham um ritmo de crescimento que se mantém até 2013. Em 2014, há um evidente declínio que é acompanhado de uma progressiva recuperação nos anos seguintes. Em se tratando do volume total, as baixadas litorâneas representam apenas cerca de 13,8% dos procedimentos avaliados no Interior. Ademais, desponta por uma característica relevante, qual seja, um elevado número de processos relacionados à categoria de Obras civis. Isso implica observar um alto número de LPs, LIs e LPIs que não necessariamente vem acompanhado de suas subsequentes Licenças de Operação, tal como indicado na Tabela 18. Diferentemente de análises anteriores, em que se podia questionar se teria havido um retardamento, paralisação ou desistência dos

pedidos de licenciamento, neste caso, fica evidente que o reduzido número de análises sobre LOs é caracterizado pelo tipo de empreendimento, notadamente, imobiliário, que – no esquema atual – não depende de uma autorização operacional.

Tabela 17 – Categorias de atividades analisadas por ano

	Agropecuária	Agrotóxicos	Cemitérios	Energia	Telecom	Portuária	Mineração	Indústria	Obras civis	Petróleo e derivados	Saneamento	Serviços	Transporte	Outros
2009	1	-	-	1	-	3	4	10	5	1	4	-	2	-
2010	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-
2011	-	-	-	-	-	1	9	1	9	-	1	-	-	-
2012	4	-	-	-	-	-	8	-	5	-	3	3	-	1
2013	-	-	-	-	-	-	18	1	4	-	1	-	1	6
2014	-	-	-	-	-	1	5	1	9	-	1	-	-	-
2015	-	-	-	-	-	-	12	3	13	-	-	1	-	3
2016	-	-	-	-	-	1	12	2	7	-	4	2	-	4
2017	1	-	-	-	-	-	18	-	14	-	1	2	-	3
Total	6	-	-	1	-	6	86	18	66	1	18	8	3	17

Dentre as categorias predominantes, a Tabela 17 destaca Mineração, Obras civis, Indústria e Saneamento. A primeira, assim como nas demais regiões, está relacionada às atividades de construção, mas, neste caso, estimulada pelo mercado imobiliário. Sobre a segunda, é composta principalmente por empreendimentos de turismo (e.g., resorts), comerciais e residenciais, voltados para a ocupação de veraneio. Curioso notar que, ambas as categorias parecem não haver sido impactadas pela crise em 2014, mantendo um ritmo estável, senão de crescimento. Como vem sendo observado, o impacto da inflexão econômica é melhor percebido no licenciamento a partir dos investimentos industriais. Nesse caso, os Lagos já não possuem uma indústria de transformação robusta e, a partir do período de instabilidade, tem-se ainda menores estímulos para promoção de novos investimentos. Importante destacar as obras de saneamento realizadas pelas concessionárias, acredita-se que estas foram provocadas tanto pelo acesso a recursos federais como também em virtude de reiterada atuação dos órgãos de controle. Dessa forma, os principais vetores de tensão ambiental na região são colocados a partir dos fluxos marítimos provenientes da economia do petróleo – não captados pelo licenciamento –, mas, principalmente, haja vista a ocupação irregular de áreas frágeis na costa e no entorno dos complexos lagunares.

Tabela 18 – Atos administrativos analisados por ano

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Estudos	2	2	7	4	6	1	7	3	4	36
Audiências	-	1	-	1	1	-	1	1	1	6
Recursos	-	-	-	-	-	1	-	-	3	4
Certidão	-	-	-	1	3	1	-	1	1	7
AA/AAF	-	-	1	1	4	-	4	5	5	20
LP	4	-	4	4	11	3	1	5	5	37
LI	12	-	11	19	15	6	11	2	15	91
LO	22	-	7	12	14	3	3	12	15	88
LAS	-	-	-	3	2	1	2	-	-	8
LPI	-	-	1	1	8	7	9	6	4	36
LIO	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
LAR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LOR	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Outros*	-	1	-	3	-	-	1	1	1	7
S/Info**	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

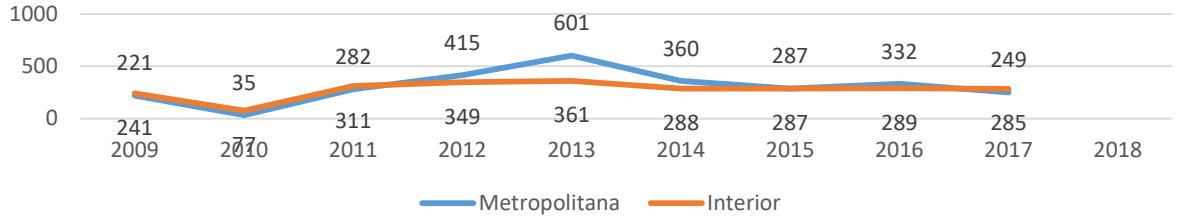
Mesmo considerando o protagonismo do mercado imobiliário na região, os dados apontam que os empreendimentos formalmente submetidos ao licenciamento costumam seguir o rito ordinário, neste caso, dispensada autorização para operação. Essa afirmação é observada nas LPs e LIs analisadas no período, indicadas na Tabela 18, em que pelo menos metade das referidas licenças dizem respeito a atividades imobiliárias que, mesmo com a crise, mantiveram-se estáveis. Para além do mercado informal, o ponto sensível continua sendo o número expressivo de LPIs vinculadas à extração mineral para a construção civil. Imagina-se que essa estratégia de simplificação, além de estimular o mercado imobiliário, possa ter algum desdobramento positivo, eis que induziria operações irregulares a se adequarem à legislação, em especial, eis que se trata de uma atividade muito pulverizada e de difícil fiscalização. A Tabela 18 aponta, ainda, alto número de análises envolvendo estudos ambientais – e, em linha com o que vem sendo verificado, estes também estão associados à extração mineral. Nesse cenário, as Licenças de Operação avaliadas correspondem predominantemente a empreendimentos minerários, mas também envolvendo obras de infraestrutura em saneamento e, residualmente, industriais. Estes últimos predominam até 2013, enquanto que a atividade de mineração – que perpassa todo o período – se destaca nos anos seguintes. Finalmente, as autorizações ambientais analisadas dizem respeito a intervenções em APPs, mas também foram concedidas para garantir o

funcionamento de empreendimentos objeto de TACs (i.e., silvicultura em Rio das Ostras e o Aeródromo de Búzios).

(h) Região Metropolitana

Como descrito nos capítulos anteriores, a área metropolitana concentrou parte significativa dos investimentos públicos ao longo de sua história, inclusive nos últimos anos, que foram marcados por retorno de recursos advindos do governo federal. A economia metropolitana segue caracterizada pela predominância do setor de serviços, em linha com a dinâmica de outras grandes cidades. De qualquer modo, a indústria continua a ocupar um papel relevante em termos econômicos, em especial para a presente análise, eis que marcado pela presença de empreendimentos significativamente poluidores, provocando tensões ambientais em áreas altamente urbanizadas. O protagonismo cultural e econômico desempenhado pela metrópole também encontra reflexo na dimensão conservacionista, isto é, é possível observar uma pluralidade de espaços ambientalmente protegidos no território, notadamente, a Reserva Biológica de Guaratiba, Parques Estaduais da Pedra Branca, da Serra da Tiririca, da Pedra Selada, parte do Três Picos, Parque Nacional da Tijuca etc.

Gráfico 8 – Número de processos administrativos analisados por ano



Na medida em que se observa parte dos dados do Gráfico 1 a partir da disposição do Gráfico 8, fica evidente que o auge das análises administrativas ocorreu em 2013 e esse movimento, apesar de encontrar alguma ressonância no interior do Estado foi próprio da região Metropolitana. Ou seja, há uma um aumento substantivo em relação a 2012, e exatamente um ano antes da eclosão da crise no Rio de Janeiro. Importante observar esse dado em conjunto com a Tabela 20 na medida em que, desse modo, é possível perceber que tal elevação vem acompanhada de análises envolvendo as principais licenças ambientais – e não apenas o exercício de função deliberativas secundárias dos órgãos gestores. Ainda que as informações sobre 2010 e 2011 encontrem-se prejudicadas, é possível

imaginar que essa dinâmica estaria ligada a um crescendo iniciado após um breve período de adaptação às mudanças instituições ocorridas em 2009. De qualquer modo, os números explicitam que 52,8% de todas as análises realizadas dizem respeito ao território metropolitano, indicando uma provável concentração dos investimentos do período nessa região, colocando essa área sob uma concentrada e constante tensão ambiental.

Tabela 19 – Categorias de atividades analisadas por ano

	Agropecuária	Agrotóxicos	Cemitérios	Energia	Telecom	Portuária	Mineração	Indústria	Obras civis	Petróleo e derivados	Saneamento	Serviços	Transporte	Outros
2009	-	-	-	9	-	3	7	40	32	20	7	6	27	1
2010	-	-	-	1	-	3	6	-	11	1	-	4	-	-
2011	-	-	2	10	-	10	32	29	36	16	5	10	5	1
2012	-	-	-	4	-	11	72	42	47	17	14	15	19	8
2013	-	-	2	7	-	11	93	52	51	22	11	21	17	12
2014	-	-	1	8	-	6	91	26	55	13	9	9	8	11
2015	-	-	-	6	-	15	80	25	37	13	8	11	19	7
2016	-	-	-	6	-	10	83	40	45	22	18	20	37	18
2017	-	-	1	5	-	15	76	23	22	22	12	11	34	34
Total	-	-	6	56	-	84	540	277	336	146	84	107	166	92

Entretanto, algumas similaridades com o Interior também são observadas a partir da Tabela 19, que indica como principais categorias de atividades, Mineração, Obras civis e Indústria. No que diz respeito à primeira, que tem sua expressão maior entre 2013-14, mas mantendo-se elevada nos anos seguintes, apenas 3,4% tratam de captação comercial de água, e praticamente todo o resto compreende atividade extrativa mineral voltada para a construção civil. Ainda que haja uma relativa distribuição entre os municípios, Seropédica concentra cerca de um terço das solicitações de licenciamento envolvendo essa categoria. Situação parecida com o que se observa com as atividades aglomeradas em ‘Obras civis’, em que a capital converge a mesma proporção de análises, mas com destaque para investimentos em infraestrutura, como obras hidráulicas, de macrodrenagem, lineares, habitacionais etc. Note que essa categoria também apresenta uma disposição temporal das análises muito similar ao que se verificou em Mineração. Diferentemente do que se observa quando o licenciamento industrial é analisado, eis que apresenta uma inflexão já em 2013 e, ainda que se vislumbre algum

crescimento em 2016, o ano seguinte apenas confirma o movimento negativo. A despeito da diversidade de empreendimentos (indo desde alimentos até siderurgia), metade das solicitações estão concentradas nos municípios do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias.

Tabela 20 – Atos administrativos analisados por ano

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Estudos	6	13	26	19	14	21	14	21	5	139
Audiências	11	6	10	9	7	8	7	-	-	58
Recursos	-	-	-	2	1	1	2	2	-	8
Certidão	-	-	-	2	5	3	1	3	-	14
AA/AAF	-	3	8	10	18	14	14	30	33	130
LP	12	8	23	36	23	33	15	23	10	183
LI	67	1	81	102	122	53	45	46	34	551
LO	117	1	85	137	191	137	108	139	122	1037
LAS	-	1	-	4	10	2	2	2	-	21
LPI	-	-	32	77	87	68	59	38	30	391
LIO	-	-	2	-	-	1	-	-	-	3
LAR	-	-	2	5	-	-	1	2	2	12
LOR	-	-	8	7	15	13	15	8	7	73
Outros*	7	2	4	5	7	2	2	14	5	48
S/Info**	1	-	1	-	1	3	2	3	1	12

É na área metropolitana que a modalidade de licenciamento flexível (LAS, LPI, LIO, LAR e LOR) encontra-se melhor explicitada. Estudando a Tabela 20, verifica-se que, a despeito de o formato ordinário (LP, LI, LO) predominar, 22% das licenças analisadas correspondem a essa forma alternativa e as LPIs correspondem a 78,2% desse montante. Neste caso, o padrão de uso da Licença Prévia e de Instalação é similar aquele verificado no Interior. Isto é, uma alta concentração nas categorias de Mineração, Obras civis e pontuais utilizações em outros tipos de empreendimentos, como, energia, petróleo, saneamento, gestão de resíduos etc. Esse cenário não só reforça o emprego direcionado desse modelo flexível, mas também sugere que esses demais usos podem estar relacionados a um emprego estratégico da ferramenta, visando aprovações mais céleres e/ou fragmentadas. Ainda no contexto das opções alternativas, aproximadamente três quartos das análises envolvendo LOR estão concentradas na área metropolitana. Em regra, envolvendo processos industriais altamente poluentes, majoritariamente localizados na capital e em Duque de Caxias. Por fim, sobre as autorizações ambientais, dois terços estão reunidos no entorno de discussões envolvendo APPs e FMPs.

Adicionalmente, observa-se um reiterado uso dessa ferramenta como mecanismo de amparo jurídico à emissão de TACs de empreendimentos de gestão de resíduos, portuários, industriais e obras lineares.

(i) Apontamentos gerais sobre o licenciamento no território fluminense

Os dados analisados e a forma em que foram trabalhados – i.e., dividindo atenção entre interior e metrópole – reforçam a importância de se observar o Estado do Rio de Janeiro para além da centralidade exercida por sua capital. Isso significa dizer que as distintas dinâmicas experimentadas em cada território revelam conjuntos específicos de características que, em grande parte dos casos, se distinguem significativamente do movimento observado na área metropolitana. Essa diferenciação coloca em evidência aspirações e necessidades próprias que não podem ser confundidas à luz dos interesses da capital e seu entorno. Mesmo que para determinadas correntes do pensamento econômico investir no núcleo fluminense pareça ser uma tarefa urgente, sob a perspectiva ambiental esse movimento precisa ser matizado. Isso porque, ainda que o impacto de empreendimentos significativamente poluidores sobre populações tenda a ser maior nas áreas de maior concentração urbanística, outros desafios são colocados quando as tensões são postas em regiões menos densas e com reduzida infraestrutura institucional para fazer frente às proposições de desenvolvimento econômico – formal e informal.

Nesse cenário, a ineficácia do uso de rígidas medidas de controle ambiental contra grandes agentes poluidores – especialmente, em momentos de crise – coloca em xeque a solidez do sistema institucional, bem como a capacidade de esse atingir seus objetivos definidos em lei. A resposta que vem sendo construída – e espera-se que seja intensificada, dado cenário de fragilização das instituições – é a de produzir mecanismos menos rígidos de controle, recolocando o papel do Estado nessa dinâmica, caracterizando-o por uma racionalidade neoliberal. Explica-se, tal afirmação não visa sustentar a ideia de que há uma necessária redução das instituições públicas, mas uma revisão do agir estatal, que passa a ser ainda mais direcionada às tarefas de sustentação de um mercado estável e concorrencialmente equilibrado (vide, nesse sentido, o protagonismo indistinto das LPIs e a emergente perspectiva do auto-licenciamento). Como resposta a esse movimento, passa a ser fundamental repensar as estratégias de modelos de atuação – formais e informais – a fim de tensionar, resistir e produzir contra condutas. Caso contrário, estima-se que não haverá uma extinção dos controles ou das abordagens ambientais, mas uma

consolidação – dentre outros, nos instrumentos da política pública – dos elementos neoliberais que estão na base da emergência do ambientalismo no século XX.

5.2 A análise a partir da divisão institucional entre CECA e CONDIR

Nessa etapa do estudo empírico, optou-se por apresentar e analisar em separado a produção deliberativa das duas instituições juridicamente competentes para licenciar os empreendimentos de significativo impacto ambiental no Estado do Rio de Janeiro, quais sejam a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA), e o Conselho Diretor do INEA (CONDIR). A divisão de competências entre as duas instituições definida pelo conjunto normativo vigente foi abordada no capítulo anterior e é tratada a partir das informações coletadas neste momento. As observações foram organizadas na seguinte ordem, a partir do enfoque analítico conferido: os atos administrativos analisados, as atividades licenciadas, o território sob qual respectivamente incidem e, finalmente, o conteúdo das deliberações. O objetivo dessa abordagem é avaliar em que medida a estrutura institucional vigente interfere, bem como produz resultados próprios, não previstos pelo legislador, tanto na execução da política pública, como nos requerimentos individuais. Tendo em vista essa meta, importante considerar que – para fins de análise do conteúdo a seguir apresentado – CECA e CONDIR possuem composição e estrutura organizacional distintas, se encontram subordinados à Secretaria Estadual do Ambiental, não havendo propriamente uma relação hierárquica entre ambos. Entretanto, em termos práticos e operacionais, compartilham da mesma estrutura física, bem como se utilizam dos recursos humanos do INEA para o exercício de uma série de finalidades acessórias, tornando-se difícil identificar as fronteiras entre ambas as instituições.

Ainda que esse cenário tenda a indicar muitas semelhanças, as peculiaridades identificadas justificam a condução da análise segmentada. A começar, por exemplo, pela listagem dos principais requerentes. No caso da CECA, é o próprio INEA que aparece em primeiro lugar, seguido pela Petróleo Brasileiro S/A, Companhia Siderúrgica Nacional, LLX Açu Operações Portuárias S/A e Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Por outro lado, os solicitantes com maior número de ocorrências segundo os dados do CONDIR são os seguintes: Petróleo Brasileiro S/A, CEG Rio S/A, Ampla Energia e Serviços S/A, Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) e Petrobras Transportes S/A. Ou seja, a marcante presença do Executivo é contrastada pelos investimentos industriais e em infraestrutura, colocando o poder público como um ator central dessa dinâmica, eis

que, ao mesmo tempo que licencia, demanda de si próprio autorização para intervir no meio ambiente.

(a) As instituições a partir das categorias de decisão administrativa

Os dados a seguir dizem respeito a todas as deliberações analisadas neste capítulo. As Tabelas 21 e 22 tratam daquelas expedidas pela CECA e CONDIR por ano considerando as categorias de decisão administrativa trabalhadas na seção anterior. Inicialmente, são apresentados e analisados individualmente e, ao final, é conduzida uma sucinta análise conjunta a partir dos elementos considerados centrais. O foco nos atos administrativos divididos por instituição visa contribuir para a compreensão da sua participação no cenário descrito a partir do território, avaliar os caminhos respectivamente privilegiados para os casos licenciados, bem como apresentar empiricamente os papeis desempenhados por essas instituições.

No período analisado, a CECA emitiu 1044 deliberações, numeradas em ordem serial, organização esta aparentemente mantida desde a criação da entidade. Considerando a referida sequência, não foi possível localizar, seja em consulta aos originais do Diário Oficial, seja na base de informações da própria CECA, quatro numerações: 5179, 5296, 5633 e 5644. Após consulta formal à instituição, foi informado que tais deliberações nunca foram publicadas, sendo, portanto, impossível extrair se os referidos números foram vinculados a processo administrativo específico. Abaixo, segue a Tabela 21, que lista, o percentual de deliberações expedidas pela Comissão, organizadas por ano e por categoria da decisão administrativa.

Tabela 21. Percentual de deliberações expedidas pela CECA por ano e categoria da decisão administrativa[1]

Categoria	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Estudos ambientais	20,8	46,1	51,5	28,3	42,8	38,0	51,8	36,6	24,2	39,2
Audiência e reuniões públicas	26,4	13,7	11,0	11,8	8,0	10,7	10,9	1,8	8,1	10,7
Recursos administrativos	2,8	-	0,6	3,9	1,4	2,5	2,7	3,6	7,1	2,6
Autorizações ambientais	-	6,9	2,5	2,4	2,2	0,8	2,7	8,0	6,1	3,4
Licença Prévia	18,1	13,7	16,0	22,0	11,6	22,3	9,1	22,3	21,2	17,2
Licença de Instalação	11,1	2,9	11,0	14,2	19,6	9,9	12,7	6,3	9,1	11,1
Licença de Operação	9,7	2,9	1,8	0,8	3,6	3,3	2,7	9,8	8,1	4,3
Outras Licenças[2]	-	8,8	2,5	7,1	5,8	9,1	5,5	5,4	2,0	5,3
Outros	11,1	4,9	3,1	9,4	5,1	3,3	1,8	6,3	14.1	6,1

[1] Foram excluídos essa tabelas os processos que não puderam ser vinculados a decisões administrativas específicas.
[2] Incluem-se nessa categoria: LAS, LPI, LAS, LAR e LOR.

A despeito da principal atribuição da CECA estar relacionada à emissão de licenças prévias para os empreendimentos considerados de significativo impacto ambiental, sua principal atuação, correspondendo a pouco mais de 39% das deliberações, está associada à análise de aplicabilidade de estudos ambientais específicos – em sua larga maioria, Estudos de Impacto Ambiental. Em 77,8% dos casos assinalados anteriormente, trata-se de afastar a elaboração de EIA/RIMA para empreendimentos de mineração ligados à construção civil, principalmente, tendo por fundamento a aplicação de leis estaduais e de orientações da própria Procuradoria do INEA. A predominância das manifestações tratando da mencionada categoria é verificada praticamente em todos os anos, excetuando-se apenas 2009, em que foi superada percentualmente pela ocorrência de audiências e reuniões públicas. As decisões envolvendo a emissão de licenças ambientais propriamente ditas equivalem a apenas 37,9% do total das deliberações, oscilando entre 30% e 44,1%. Mesmo considerando as variações anuais, as decisões sobre LPs sequer chegam a atingir um quarto dos atos publicados no respectivo período. Por fim, interessante destacar que licenças como as de Recuperação, Operação e Recuperação, Simplificada e Prévia e de Instalação – listadas em 'Outras Licenças' – são aplicadas de forma residual pela Comissão, ressaltando uma característica de excepcionalidade no âmbito de suas ocorrências, tal como caso das autorizações ambientais.

No que diz respeito ao CONDIR, foram analisadas 353 atas de reuniões sobre licenciamento ambiental, correspondendo a mais de 4.000 atos deliberativos. Nesse contexto, do total de reuniões realizadas pelo órgão (413 até 2017), não foi possível acessar documentos referentes a 60 desses encontros – correspondente ao ano de 2010 e início de 2011. Estes não se encontravam disponíveis na internet, e não foram disponibilizados pelos representantes da ouvidoria do INEA, mesmo após insistentes solicitações. Note que as atas referentes às reuniões ordinárias, envolvendo demais aspectos de competência do órgão, não foram analisadas. A Tabela 22 a seguir lista o percentual das deliberações expedidas pelo CONDIR organizadas por ano e com base na categoria das decisões. Desde a ocorrência das deliberações, que motivou tal organização dos dados, é possível verificar que, em

comparação à CECA, a atuação dos diretores do INEA possui elementos de convergência e divergência definidos pela legislação em vigor, mas também é possível fazer associações que não necessariamente encontram-se amarradas nos limites das competências normativas.

Tabela 22. Percentual de deliberações expedidas pelo CONDIR por ano e categoria da decisão administrativa

Categoria	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Autorizações ambientais	0,5	-	3,1	2,5	4,5	4,8	6,4	14,4	22,0	7,1
Licença Prévia	5,6	-	6,2	4,5	4,9	4,4	3,4	3,8	1,9	4,3
Licença de Instalação	31,6	-	31,0	27,4	23,8	18,7	17,4	13,9	14,5	22,2
Licença de Operação	59,6	-	37,5	37,0	42,3	44,4	41,1	44,2	47,3	43,6
Licença Ambiental Simplificada	-	-	1,0	5,5	2,0	1,3	1,3	0,4	-	1,7
Licença Prévia e de Instalação	0,2	-	16,4	16,5	17,4	20,8	24,0	13,9	11,2	15,5
Licença de Instalação e Operação	-	-	1,0	0,2	-	0,2	0,2	-	0,4	0,2
Licença Ambiental de Recuperação	-	-	1,7	1,4	0,2	0,2	0,2	1,0	0,7	0,7
Licença de Operação e Recuperação	-	-	1,7	1,5	1,9	2,7	4,5	2,9	2,0	2,2
Outros*	1,5	-	0,2	2,6	2,6	1,9	1,1	5,1	-	2,0
Sem informação**	1,0	-	0,2	0,9	0,4	0,6	0,4	0,4	-	0,5

* Outros inclui certidões ambientais, termos de encerramento e outorga de direito de uso de recursos hídricos

** todos os atos examinados pelo CONDIR mas que não puderam ser identificados em virtude de ausência de informação na ata respectiva.

Como visto, ao longo do período, o licenciamento flexível (LAS, LPI, LIO, LAR, LOR) ganha espaço em meio às deliberações administrativas, com destaque para a atuação do CONDIR evidenciada na Tabela 22. De todo modo, ainda que o número sobre Licenças de Operação e Recuperação seja expressivo, são as Licenças Prévia e de Instalação que ganham destaque nessa dinâmica. No caso do CONDIR, estas representam 15,5% de todas as suas deliberações e, anualmente, encontram-se em nível superior ao número de análises envolvendo LPs – refletindo a organização de competências entre os órgãos definidas em lei. Nesse contexto, a LPI perde sua característica de excepcionalidade junto ao CONDIR e passa a se tornar uma opção constante para determinadas atividades. Chama atenção, ainda, o número de autorizações ambientais, notadamente, a partir de 2016. Destas, pouco mais de três quartos tratam de autorizações para intervenção em APPs que, por sua vez, aparecem concentradas nas regiões Metropolitana, Serrana e Médio Paraíba.

Por fim, cabe ressaltar que, ainda que as licenças correspondentes às fases iniciais dos processos (LP, LI, LPI) apresentem uma inflexão após 2014 (2015, para LPI), as deliberações sobre LOs mantiveram-se em patamar prévio à crise econômica, indicando uma tendência de crescimento, apesar do contexto negativo.

A análise comparativa das Tabelas 21 e 22 elucida um ponto importante que parece ser a tônica dessa nova organização institucional, articulada a partir de 2009. Isto é, o esvaziamento e uso estratégico da CECA, em paralelo à centralização das decisões sobre licenciamento de empreendimento de significativo impacto no CONDIR. Não resta dúvida de que tal afirmação possa também ser confirmada a partir da recuperação da atuação da Comissão em período anterior à criação do INEA, reavaliando a partir das regras de competência em vigor o papel por ela desempenhado. Entretanto, se for considerado apenas o cenário atual, o protagonismo desempenhado pelas LPIs parece ser um elemento chave para entender essa dinâmica. Lembre-se que, conforme mencionado quase 40% das deliberações emitidas pelo CONDIR tratam de avaliar aplicabilidade de estudos ambientais. Quase a totalidade dessas avaliações dizem respeito ao afastamento de EIA/RIMA – condição essa legalmente exigida para aplicação de LPI. Ademais, parte expressiva desse montante trata de empreendimentos de mineração, voltados para a construção civil. Originalmente, tais empreendimentos deveriam ser licenciados pela CECA. Entretanto, haja vista, inicialmente, orientação da Procuradoria do INEA e posterior disposição legal, houve o afastamento da aplicação de EIA/RIMA, viabilizando o uso de LPI nesses casos, e, consequentemente, dispensando a atuação da CECA que, por sua vez, limitou sua função administrativa à condição de avaliadora dos requisitos para aplicação do regramento flexibilizado.

Não fosse por essa intrincada análise, o mero volume de processos submetidos aos dois órgãos é suficiente para verificar que a CECA passa a fazer avaliações sobre licenças ambientais de modo cada vez mais excepcional, emprestando sua legitimidade política a situações complexas ou expostas a fatores políticos – como é o caso do licenciamento de grandes empreendimentos industriais, ou empreendimentos objeto de TACs. Ainda que não faltem críticas à atuação da Comissão, optar por privilegiar o CONDIR como órgão central das principais deliberações ambientais estaduais parece indicar uma burocratização do licenciamento, que tende a tornar o procedimento menos permeável ao controle e

intervenções sociais. Nesse contexto, faz-se prudente evitar impulsionar o discurso da tecnicidade burocrática e compatibilizar a expertise científica com medidas de gestão democrática. Estas, por sua vez, devem, preferencialmente, estar ancoradas em fundamentos legais, e menos e ordens executivas, como atualmente.

(b) As instituições a partir das categorias de atividade licenciada

Ao contrário do conjunto de dados apresentado no item anterior, as Tabelas 23 e 24 levaram consideração apenas os procedimentos singulares no momento de sua primeira deliberação pelos respectivos órgãos. As duplicidades – ou seja, novas deliberações sobre a mesma solicitação – não foram contempladas. Após a apresentação de análises individuais são conduzidas observadas conjuntas. Nesse sentido, se por um lado os dados a seguir reiteram parte das afirmações anteriores, por outro, eles também auxiliam a visualizar o esquema de divisão de competências entre CECA e CONDIR, e o afunilamento da atuação da Comissão no licenciamento.

Em regra, cada deliberação expedida pela CECA tratou exclusivamente a respeito de um processo administrativo, tendo sido observadas apenas raras exceções em que diversos assuntos – de mesma natureza – foram incluídos em um único ato administrativo. Neste caso, foram contabilizados a partir do número de atividades distintas licenciadas. Excluindo-se os que se repetiram ao longo dos anos, a Comissão analisou cerca de 700 processos administrativos, tratando de atividades igualmente distintas. A Tabela 23, a seguir apresentada, ilustra em dados percentuais o número de processos individuais organizados por ano e por categoria da atividade.

Tabela 23. Percentual de deliberações expedidas pela CECA por ano e categoria da atividade[1]

Categoria	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agropecuária	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Agrotóxicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cemitérios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Energia	25,0	3,8	4,5	3,4	2,0	1,4	2,5	1,3	10,3	6,5
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portuária	10,0	15,0	7,6	11,4	11,2	6,8	4,9	10,0	21,6	14,4
Mineração	10,0	36,3	59,1	38,6	55,1	59,5	71,6	52,5	21,6	36,1
Indústria	5,0	3,8	3,0	4,5	3,1	5,4	-	5,0	2,1	3,5
Obras civis	25,0	27,5	16,7	25,0	15,3	10,8	16,0	17,5	23,7	22,6
Petróleo e derivados	5,0	5,0	5,3	2,3	7,1	2,7	-	5,0	2,1	5,7
Saneamento	6,7	3,8	1,5	4,5	2,0	6,8	-	1,3	2,1	4,2
Serviços	11,7	5,0	1,5	4,5	3,1	1,4	4,9	7,5	6,2	4,5
Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	1,6	-	0,8	5,7	1,0	5,4	-	-	10,3	2,5

[1] Foram excluídos essa tabelas os processos que não puderam ser vinculados a categorias de atividades específicas.

Não foram identificadas deliberações envolvendo as categorias Agropecuária, Agrotóxicos, Cemitérios, Telecomunicações e Transporte. Adicionalmente, é possível observar que a categoria de atividade que mais se destaca, colocando-se de forma predominante em todos os anos, excepcionalmente em 2009 e 2017, em que há uma queda abrupta, é a de Mineração (36,1%). Nesse caso, em consonância ao que já havia sido verificado na seção anterior, 95% dessas deliberações dizem respeito à extração de minério a ser empregado na construção civil. Lembre-se que boa parte dessas decisões tratam do afastamento de EIA/RIMA para aplicação de LPI pelo CONDIR e aceleração do procedimento. Em segundo lugar, encontra-se a categoria de Obras civis que, apesar de chegar a 27,5% em 2010, perde espaço nos anos seguintes, apontando para uma possível melhora no último ano analisado. Essa categoria concentra a maior parte dos empreendimentos cuja competência da Comissão envolve o licenciamento integral. O mesmo ocorre com a Portuária, se destacando pelo elevado número análises que indicam alguma variação negativa entre 2014-15, seguida de recuperação nos anos seguintes. O reduzido registro para as demais encontra-se associado não só à dinâmica própria da economia fluminense, mas também à legislação vigente que limita a atuação da CECA no licenciamento de diversos empreendimentos sujeitos à EIA/RIMA apenas até a fase de Licença Prévia, cabendo ao CONDIR a condução das etapas posteriores. Tal como explicitado anteriormente, a atividade de mineração, que ainda concentrava um considerável dinamismo, foi deslocada para o CONDIR a partir de uma reestruturação das regras em uma atuação concertada entre executivo e legislativo estadual.

Sob uma dinâmica distinta da CECA, que se mantém em linha com um modelo histórico de atuação – desde a década de 1970, a Comissão emite deliberações individualizadas para cada procedimento –, o CONDIR vem se manifestando a partir de atas de reunião que conjugam de forma sucinta as principais decisões. Inicialmente, todos os assuntos de competência do Conselho eram tratados em um único documento, mas, em pouco tempo, houve uma separação e as decisões envolvendo licenciamento ambiental foram agrupadas em atas e momentos específicos. Considerando apenas o número de ocorrências singulares – i.e., excluídas as repetições – o CONDIR deliberou sobre aproximadamente 3.000 procedimentos administrativos. A Tabela 24, abaixo,

descreve a atuação do órgão em bases relativas, considerando o ano e a categoria das atividades analisadas.

Tabela 24. Percentual de deliberações expedidas pelo CONDIR por ano e categoria da atividade[1]

Categoria	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Agropecuária	0,3	-	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	0,3
Agrotóxicos	1,6	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
Cemitérios	0,3	-	0,8	0,8	0,5	0,3	0,0	0,0	0,2	0,3
Energia	4,2	-	6,1	9,2	5,7	5,1	7,7	3,0	5,0	5,7
Telecomunicações	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Portuária	1,3	-	3,7	1,8	1,6	2,0	3,4	1,7	2,4	2,1
Mineração	10,0	-	16,0	18,2	28,0	31,7	27,6	22,2	26,0	23,1
Indústria	31,3	-	26,2	21,2	18,9	14,9	14,2	16,0	10,5	18,4
Obras civis	16,8	-	22,5	16,1	15,7	21,9	17,7	13,5	9,0	16,1
Petróleo e derivados	7,1	-	5,7	5,9	4,3	4,5	5,4	5,8	6,2	5,6
Saneamento	9,4	-	7,8	6,9	5,2	8,1	5,7	5,8	3,6	6,3
Serviços	0,6	-	6,6	5,4	7,7	4,8	6,3	6,6	7,6	5,9
Transporte	17,1	-	3,7	9,5	5,5	3,4	7,1	10,7	10,5	8,5
Outros	0,0	-	0,8	3,6	6,8	3,4	4,8	14,7	18,3	7,4

[1] Foram excluídos essa tabelas os processos que não puderam ser vinculados a categorias de atividades específicas.

Diferentemente da CECA, a única categoria que não se observou qualquer deliberação no período analisado é a de Telecomunicações. Esse largo espectro de atuação do CONDIR aponta para a hegemonia do órgão frente às deliberações sobre licenciamento. Mesmo em categorias caracterizadas pela atuação integral da CECA (LP-LI-LO), o Conselho vem interferindo. Em regra, tais manifestações não invadem a competência definida em lei, mas se dão de forma transversal, fragmentada, ou sob circunstancias que não se exigiria EIA/RIMA. Interessante observar que, mesmo no CONDIR, há um evidente protagonismo das deliberações envolvendo as categorias de Mineração e Obras civis. A diferença, nesse momento, é que ao invés de empreendimentos portuários, a terceira posição estaria ocupada pelo licenciamento de indústrias de transformação. Esta vem experimentando um declínio desde 2014, enquanto que na de Obras civis, esse movimento ocorre apenas no ano seguinte. Ao contrário das duas categorias anteriores, as deliberações sobre Mineração mantêm-se em elevado patamar, apresentando oscilação negativa – após 2014 – apenas em 2016. Para além desses três grupos de atividade, os demais (exceto por Agropecuária, Agrotóxicos e Cemitérios)

apresentam um volume de análises similar, indicando variações individuais ao longo do período, nem sempre possíveis de serem explicadas diretamente pela dinâmica econômica fluminense.

As tabelas 23 e 24 detalham a afirmação feita no item anterior a respeito da marginalização da CECA no cenário de licenciamento estadual. Essa condição é explicitada não apenas pelo volume dos processos ou pela estratégia de licenciamento adotada, mas pela distribuição das categorias de atividades analisadas. Ainda que as normas que organizam competências entre CECA e CONDIR possam oferecer alguma previsibilidade, as regulamentações editadas pelo executivo ampliam o sistema de licenciamento previsto em lei e reestruturam a relação entre as duas instituições. Essa dinâmica acaba permitindo uma atuação permeável, notadamente, do CONDIR em relação à CECA, expondo uma importante fragilidade institucional do atual modelo estadual. Isto é, que este se encontra pouco protegido pelo sistema de freios e contrapesos, colocando em risco sua própria capacidade de atingir seus objetivos constitucionais. Nesse cenário, a promoção do discurso da primazia do técnico-científico no processo decisório – que, em regra, seria uma alternativa republicana desejável – acaba por ser apresentado (e sustentado) como uma resposta suficiente e uma justificativa necessária a essa peculiar condição institucional, haja vista sua pretensa neutralidade em relação às disputas políticas.

A dificuldade nesse ponto reside no fato de que tal proposta (i.e., de privilégio do técnico a despeito, se necessário, de instituições republicanas robustas) é fortalecida em virtude dos elementos de convergência que possui com setores ambientalistas. Em especial, porque o ambientalismo contemporâneo tem na urgência um de seus principais pilares discursivos e essa característica é, em regra, empregada de forma perversa. Ou seja, de modo a direcionar a busca coletiva por soluções para questões que são colocadas como inadiáveis, não só definindo uma agenda incontestável, mas desqualificando tentativas de discussão crítica sobre ela própria. Ainda que em larga escala essa dinâmica se manifeste de modo muito mais intrincado, entrando em conflito com divergências internas e externas ao próprio discurso ambiental, rastros desse modelo podem ser identificados nas trajetórias de implementação no Brasil, por exemplo, dos estudos de impacto ambiental ou das unidades de conservação. No caso da relação CECA-CONDIR, apesar de as

transformações institucionais recentes não serem marcadas pela urgência, o paulatino esvaziamento da Comissão em detrimento do fortalecimento das instâncias decisórias do INEA, marca a consolidação dos espaços técnico-burocráticos, ainda que estes se caracterizem por oferecer menores possibilidades de controle social direto.

(c) A perspectiva territorial segmentada entre CECA e CONDIR

O estudo das regiões fluminense neste momento é caracterizado pela análise individualizada dos dois órgãos deliberativos. Para evitar potenciais redundâncias, optou-se por limitar a avaliação apenas ao volume de análises conduzidas por ano, bem como a divisão das deliberações por categorias de atividade. Os aspectos são trabalhados individualizados e, em seguida, analisados em conjunto, em linha com os itens anteriores. O objetivo dessa nova avaliação foi o de verificar eventuais particularidades – para além dos limites institucionais fixados em lei – na atuação dos órgãos que possam ser identificadas nos respectivos territórios. Reitera-se que a opção de trabalhar com números relativos dá-se em virtude da discrepância entre o volume de dados produzidos para cada um dos órgãos analisados.

Sobre a CECA, não foram localizados procedimentos administrativos em 8 dos 92 municípios fluminenses – Cordeiro, Duas Barras, Italva, Itaocara, Macuco, Mendes, Nilópolis, Varre-Sai. Ou seja, territórios localizados majoritariamente nas regiões Noroeste e Serrana do Estado. Note que, mesmo considerando o alto grau de concentração na RMRJ, foi possível identificar um município sem pedido de licenciamento analisado pela CECA. Ainda sob esse aspecto, os municípios que mais aparecem dentre os processos identificados são: Rio de Janeiro (com 11,2% do total de ocorrências), Campos dos Goytacazes (5,8%), Itaboraí (4,1%), Duque de Caxias (3,9%), São João da Barra (3,9%), Macaé (3,3%), São Gonçalo (2,8%), Angra dos Reis (2,7%), Seropédica (2,6%) e Volta Redonda (2,3%). Esses resultados, que representam pouco mais de 40% do total de procedimentos, apontam para uma elevada concentração no interior das regiões, especificamente, na Metropolitana e na Norte. Tabela 25 explicita o percentual de demandas individualizadas identificadas por cada uma das áreas destacadas, organizadas por ano.

Tabela 25. Percentual de deliberações expedidas pela CECA por ano e região

Região	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
CS	5,8	11,6	4,4	1,1	6,9	5,4	3,8	3,5	8,5	5,6
Lagos	2,3	5,8	9,5	8,8	6,9	2,7	11,5	8,2	14,1	7,8
MP	12,8	19,8	10,2	14,3	13,9	5,4	16,7	11,8	14,1	13,1
NO	1,2	3,5	6,6	1,1	4,0	16,2	11,5	3,5	4,2	5,6
Norte	5,8	22,1	27,0	9,9	21,8	10,8	16,7	21,2	23,9	18,3
RMRJ	68,6	30,2	40,1	49,5	40,6	52,7	30,8	48,2	22,5	42,8

Serrana	3,5	7,0	2,2	15,4	5,9	6,8	9,0	3,5	12,7	6,9

A essa altura do estudo, a posição das principais regiões indicadas na Tabela 25 não provoca surpresas. Com destaque, contudo, para sua ordem (em parte significativa, determinada pelas regras de competência), ou seja, em primeiro, a Metropolitana, seguida pela Norte e Médio Paraíba. A elevada concentração na RMRJ em 2009 auxilia a identificar não apenas o movimento de desconcentração das avaliações que marca a trajetória da CECA, mas também caracteriza – em comparação com os demais anos – alta flutuação anual, ainda mais evidente nas principais regiões. Essa dinâmica é marcadamente influenciada pelo reduzido montante de procedimentos analisados pela CECA, pela dinâmica econômica fluminense no período, mas também pela estrutura normativa. Considerando que os empreendimentos licenciados pela CECA – ao menos na fase de avaliação da viabilidade ambiental – ocupam posições importantes para o fomento econômico, sua disseminação no território parece indicar maiores possibilidades de desenvolvimento do interior. A despeito de ser necessário moderar essa expectativa uma vez que os números envolvendo atividades minerárias e licenciamento ambiental são muito altos para o período estudado. A tensão potencialmente colocada por esse deslocamento pode indicar a necessidade de fortalecer as agências regionais do INEA no interior do Estado, repensando sua estrutura e estratégia de atuação. Ocorre que a última alteração legislativa, realizada em 2016, retirou a obrigatoriedade de um número mínimo de superintendências descentralizadas, transferindo para o Executivo a responsabilidade de definição dessa estrutura. Mesmo que isso não implique em uma redução imediata da capilaridade operacional do INEA na direção do interior fluminense, novamente, há a opção de ampliação do escopo deliberativo conferido ao gestor público, caracterizando uma maior instabilidade institucional.

Diferentemente da CECA, no CONDIR foram identificados procedimentos administrativos nos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Mesmo com esse resultado indicando uma maior descentralização, caracterizado pelo número muito maior de análises, 49,5% dos procedimentos analisados encontravam-se concentrados apenas em 10 municípios. Neste caso: Rio de Janeiro (com 13,8% do total), Duque de Caxias (8,1%), Seropédica (6,0%), Campos dos Goytacazes (3,6%), Niterói (3,4%), Itaguaí (3,2%), Macaé (3,1%), Itaboraí (2,9%), São Gonçalo (2,8%) e

Barra Mansa (2,6%). Observe que 7 desses estão localizados na região Metropolitana e representam sozinhos (ou seja, um terço da RMRJ) por 40,2% do total de solicitações analisadas pelo CONDIR em todo o Estado do Rio de Janeiro. Conforme a anterior, a Tabela 26 apresenta o montante relativo de manifestações administrativas organizadas por região e ano.

Tabela 26. Percentual de deliberações expedidas pelo CONDIR por ano e região

Região	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
CS	2,0	-	4,9	2,6	3,9	3,7	3,7	4,7	6,4	4,0
Lagos	7,0	-	5,3	4,4	5,5	3,7	6,6	4,7	6,7	5,4
MP	18,1	-	20,9	23,1	12,8	19,1	14,2	18,2	11,2	16,9
NO	1,7	-	4,1	1,5	2,3	2,2	2,3	2,4	2,1	2,3
Norte	17,7	-	13,1	6,9	7,5	11,5	10,3	7,7	9,0	10,0
RMRJ	42,8	-	46,7	52,6	59,9	54,5	55,0	54,1	55,2	53,3
Serrana	4,7	-	4,9	6,2	7,1	5,3	7,7	7,7	8,1	6,6
Fora do ERJ	6,0	-	0,0	2,8	1,1	0,0	0,3	0,6	1,2	1,4

As principais regiões indicadas na Tabela 26, também não apresentam novidades. Entretanto, em relação à anterior, há uma inversão importante, isto é, o Médio Paraíba aparece na frente do Norte. Essa disposição provavelmente encontra-se associada às restrições de competência fixadas na legislação, que, no caso do CONDIR, são amplas e incluem uma maior variedade de empreendimentos industriais. Complementarmente, a alta concentração identificada no trabalho da CECA, um pouco mitigada ao longo dos anos, é apresentada no caso do CONDIR de forma ainda mais acentuada. Desta vez, é caracterizada por manter (na RMRJ, Norte e no MP) um patamar superior a 80% dos processos em quase todos os anos estudados. Fundamental observar que essa dinâmica centralizadora é crescente até 2014, quando atinge 85,1%. Esse movimento parece indicar que os investimentos potencialmente poluidores que mais foram diretamente afetados pela crise econômica encontravam-se nessas regiões. Note que nas demais áreas, as flutuações anuais após esse período são bastante reduzidas. Por último, fundamental tratar da categoria ‘Fora do ERJ’ que, pela primeira vez, aparece na disposição dos dados. Neste caso, trata-se de requerimentos de licenciamento realizados, em regra, por pessoas jurídicas, que têm sua sede localizada fora do Estado, e que postulam ao órgão gestor a possibilidade de exercício da atividade de

‘transporte (terrestre ou aquaviário) de resíduos’ no território fluminense. Apesar de estar tratada em outras tabelas sob a categoria ‘Transporte’, quando não foi possível associá-la a uma empresa com sede no Estado, optou-se por enquadrá-la sob a condição de ‘Fora do ERJ”.

Interessante observar que, mesmo possuindo regras de competência sobre o licenciamento próprias, ambos os órgãos apresentam uma atuação relativamente similar em relação ao território, conforme Tabelas 25 e 26. Adicionalmente, CECA e CONDIR compartilham de 7 dos 10 municípios que aparecem com maior número de ocorrências, dentre os quais 5 estão localizados na região Metropolitana. Nesse cenário, a despeito da elevada participação da RMRJ, a desconcentração evidenciada também segue um padrão, qual seja, em direção ao Médio Paraíba e Norte fluminense, reiterando a necessidade de reforço das estruturas administrativas de licenciamento nesses espaços do território. Entretanto, essa conclusão se extrai muito mais a partir do próprio CONDIR do que em relação à CECA. Isso porque, a variação anual registrada naquele órgão é muito elevada, uma característica própria não apenas do tipo de empreendimento, mas também em virtude do estágio do licenciamento que cabe à Comissão – i.e., fase de estudos e avaliação de viabilidade ambiental. Essas condições colocam a CECA sob uma relação de instabilidade com o território, exatamente o contrário do que se observa no CONDIR que perpetua sua atuação na medida em que controla todas as fases subsequentes do procedimento, inclusive todos os desdobramentos atinentes à fase operacional. Essa afirmação é reforçada a partir da análise das Tabelas 27 e 28 a seguir apresentadas.

Tabela 27. Percentual de deliberações expedidas pela CECA por categoria de atividade em cada região

Categoria	CS	Lagos	MP	NO	Norte	RMRJ	Serrana	Total
Agropecuária	-	-	-	-	-	-	-	-
Agrotóxicos	-	-	-	-	-	-	-	-
Cemitérios	-	-	-	-	-	-	-	-
Energia	6,8	-	2,9	2,2	13,2	3,6	7,3	5,5
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	-	-
Portuária	-	6,1	12,4	-	19,5	12,7	-	11,1
Mineração	75,0	50,0	39,0	91,1	45,9	38,3	49,1	46,8
Indústria	-	-	10,5	-	1,9	4,2	-	3,5
Obras civis	-	34,8	20,0	4,4	13,2	21,8	29,1	19,2

Petróleo e derivados	-	-	1,0	-	3,1	7,8	-	3,8
Saneamento	6,8	4,5	4,8	-	0,6	3,6	1,8	3,1
Serviços	4,5	3,0	6,7	-	1,3	6,5	1,8	4,3
Transporte	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros	6,8	1,5	2,9	2,2	1,3	1,6	10,9	2,7

[1] Foram excluídos essa tabelas os processos que não puderam ser vinculados a categorias de atividades específicas.

A reduzida concentração de atividades avaliadas pela CECA é explicitada pelos dados apresentados na Tabela 27. Note que 5 das 14 categorias listadas, não registraram ocorrências, haja vista as normas de competência, que também caracterizam baixos números para, por exemplo, Indústria, Saneamento, Serviços etc. Entretanto, regiões como Noroeste (NO) e Centro-Sul (CS) corresponderam a percentuais elevadíssimos da atuação da Comissão exclusivamente no que diz respeito à categoria de Mineração. Lembre-se que, conforme visto na seção anterior, boa parte desses procedimentos tratavam de afastar a aplicabilidade de EIA/RIMA, na qual a CECA seria o órgão competente. Mesmo nas áreas que apresentam maior diversidade, deliberações envolvendo o extrativismo mineral atingiram o piso de 38,3% (na RMRJ). O elevado número de ocorrências tratando de 'Obras civis' é caracterizado pela expressiva atuação do INEA como executor diretamente ou via terceiros de trabalhos de infraestrutura, ainda que na região dos Lagos tenha sido largamente impulsionado pelo mercado imobiliário. Ademais, cabe mencionar o setor de portos, que, em terceira posição, representa pouco mais de 10% dos licenciamentos. Ou seja, uma interpretação conjunta das Tabelas 25 e 27 permite aventar que a descentralização observada deve estar relacionada ao espraiamento do exercício formalizado de atividade mineral voltada para a construção civil.

Tabela 28. Percentual de deliberações expedidas pelo CONDIR por categoria de atividade em cada região[1]

Categoria	CS	Lagos	MP	NO	Norte	RMRJ	Serrana	Fora do ERJ	Total
Agropecuária	0,8	3,6	0,2	-	-	-	1,0	-	0,3
Agrotóxicos	-	-	1,0	-	-	-	-	-	0,2
Cemitérios	-	-	-	-	-	0,4	1,5	-	0,3
Energia	9,2	0,6	9,6	6,0	12,5	2,8	11,7	-	5,7
Telecomunicações	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portuária	-	1,8	2,4	-	1,4	2,8	-	-	2,2
Mineração	20,8	31,4	11,4	28,4	27,7	26,6	15,2	-	23,1
Indústria	23,3	10,7	25,1	28,4	18,2	16,7	19,8	-	18,4

Obras civis	5,0	27,2	17,4	20,9	15,2	16,9	7,1	-	16,1
Petróleo e derivados	0,8	0,6	5,2	-	4,4	7,7	1,5	-	5,6
Saneamento	9,2	8,9	8,0	10,4	7,1	4,7	10,2	-	6,3
Serviços	8,3	3,6	7,6	3,0	5,4	5,5	8,1	-	5,9
Transporte	1,7	1,8	3,6	-	5,7	10,5	2,5	100,0	8,5
Outros	20,8	10,1	8,6	3,0	2,4	5,4	21,3	-	7,4

[1] Foram excluídos essa tabelas os processos que não puderam ser vinculados a categorias de atividades específicas.

A amplitude e a distribuição menos concentrada das categorias, conforme a Tabela 28, reiteram o protagonismo do CONDIR no licenciamento estadual. Entretanto, neste caso, a baixa incidência de determinadas categorias (Agropecuária, Agrotóxicos, Cemitérios, Telecomunicações), pode indicar um subdimensionamento das tensões ambientais captadas pelo procedimento formal de licenciamento ambiental. No que diz respeito às categorias mais representativas, a Mineração se destaca com 23,1% das deliberações, desempenhando um papel mais pulverizado na atuação regional do Conselho – atingindo, no máximo, 31,4% nas baixadas litorâneas. Em segundo lugar, os empreendimentos industriais, que representam 18,4% do total, e correspondem a praticamente quase todo o conteúdo dessa categoria que foi licenciado no Estado. Em terceiro, as 'Obras civis' também ocupam posições importantes em todas as regiões, exceto no Centro-Sul e Serrana – esta última caracterizada pela intervenção do INEA e, portanto, por projetos licenciados pela CECA. Por último, cabe mencionar o destaque da categoria 'Outros' nas regiões Serrana, Centro-Sul e Lagos. Em grande medida, essa ocorrência diz respeito à demarcação de faixa marginal de proteção e intervenção em áreas de preservação permanente, por exemplo, de rios, nascentes e lagos.

Mais do que identificar dinâmicas peculiares, as tabelas deste item colaboram para desenvolver um esboço a respeito da relação de ambos os órgãos deliberativos com o território fluminense. E é também por essa razão que se faz necessário retomar a perspectiva regionalizada da seção anterior. Tal como anteriormente mencionado, a atual estrutura institucional coloca a CECA em uma posição secundária com os espaços que licencia. Essa precária relação é construída a partir, principalmente, de dois elementos. O primeiro são as regras de competência, que limitam em quantidade e qualidade as manifestações da Comissão – eis que acompanha integralmente o licenciamento de apenas um pequeno grupo de empreendimentos. E, em segundo lugar, a própria estrutura técnica e institucional do

INEA que, ao mesmo tempo que subsidia as decisões da CECA também é chefiada pelo CONDIR. Nesse contexto, a visão técnico-ambiental que os julgadores dispõem para opinar é aquela oferecida pela estrutura do INEA que, por sua vez, também é o Conselho Diretor. Mediados pelo referido saber científico, os membros da CECA operam na ponta do processo deliberativo, dispondo de uma capacidade limitada de interação com o objeto licenciado e de integração deste com o território no qual encontra-se inserido.

(d) As deliberações sobre o licenciamento de acordo com cada órgão

Trabalha-se a seguir o conteúdo das deliberações sobre os atos administrativos proferidos, respeitando a divisão entre CECA e CONDIR. Os dados contidos nas Tabelas 29 e 30 dizem respeito a todas as decisões tratando de licenciamento. Alguns ajustes e exclusões – descritos por completo antes de cada análise – foram necessários para facilitar a análise comparativa, por exemplo, foram removidas todas as decisões que não puderam ser vinculadas a uma licença/autorização específica, bem como todos aqueles que tratavam de reparações, sanções e recursos administrativos – em regra, identificados nas deliberações da CECA, eis que não há uma organização explicita dos atos administrativos, tal como ocorre com o CONDIR, que segmenta suas decisões sobre licenciamento. Seguindo os itens anteriores, os dados são apresentados em separado e, logo em seguida, trabalhados de forma conjunta e comparativa. A opção de estudar os dados a partir desse recorte apenas nesse momento visa contrastar a abordagem holística até então privilegiada. Espera-se, portanto, a partir da relação entre conteúdo da deliberação e ato administrativo, trazer novos elementos para auxiliar na compreensão da dinâmica de produção das decisões proferidas pelos gestores ambientais estaduais.

Os percentuais apresentados na Tabela 29 são compostos por 447 decisões administrativas singulares, em regra, cada uma associada a uma deliberação publicada individualmente no Diário Oficial. Além do conteúdo excluído acima descrito, optou-se por retirar também os dados referentes à avaliação de estudos ambientais (que correspondem a mais 406 deliberações), bem como as convocações para reuniões públicas (outras 106 manifestações da CECA). No que diz respeito à exclusão dos estudos, o elevado volume de decisões poderia deslocar a atenção em relação ao foco analítico, que é o estabelecimento da relação entre requerimento autorizativo e decisão burocrática. Ademais, 98,5% das ocorrências tratam apenas manifestações sobre a aplicação dos requisitos da lei ou de pareceres jurídicos do INEA para flexibilização de modelos mais rígidos de avaliações ambientais, notadamente, EIA/RIMAs. Eventuais indeferimentos sobre esse tipo de solicitação são residuais. No caso das reuniões públicas, 93% das deliberações registram apenas os atos de convocação dos eventos. Nas demais

situações há indicações pontuais de problemas, cancelamentos ou indicação de desnecessidade de realização da audiência ou reunião pública.

Tabela 29. Percentual de deliberações proferidas pela CECA por categoria de decisão administrativa

Categoria	Aprovação	Averbação	Cancelamento	Indeferimento	Prorrogação	Renovação
Autorização Ambiental	86,1	8,3	2,8	-	-	2,8
Certidão Ambiental	85,0	-	15,0	-	-	-
Licença Prévia	53,1	19,0	2,8	15,6	-	9,5
Licença de Instalação	38,3	32,2	2,6	5,2	2,6	19,1
Licença de Operação	55,8	27,9	4,7	2,3	-	9,3
Licença Ambiental Simplificada	100,0	-	-	-	-	-
Licença Prévia e de Instalação	58,6	20,7	-	13,8	-	6,9
Licença de Instalação e Operação	100,0	-	-	-	-	-
Licença de Operação e Recuperação	37,5	50,0	-	12,5	-	-
Licença Ambiental de Recuperação	66,7	33,3	-	-	-	-
Total	54,8	22,1	3,1	8,9	0,7	10,3

Inicialmente, faz-se necessário comentar que as deliberações tratando de cancelamentos, em regra, não possuem caráter punitivo, tal como ocorre nos casos de indeferimento. Sobre as autorizações ambientais, fundamental observar a ausência de indeferimentos, em especial, porque quase metade dos pedidos analisados pela CECA tratam de solicitações do INEA para a realização de obras emergenciais. Os demais casos apontam para atividades, temporárias, suporte à TACs e outras situações de urgência. Já as certidões expedidas correspondem a determinações envolvendo regularização de FMPs, sendo verificado, excepcionalmente, pedidos de verificação de inexigibilidade de licenciamento.

Sobre o licenciamento flexível (LAS, LPI, LIO, LOR e LAR), este corresponde a aproximadamente 12% do total de deliberações analisadas, sendo as LPIs a expressão mais representativa desse conjunto e o INEA um dos principais beneficiários (100% das LARs; 86% das LAS e 87,5% das LPIs). Estas e as LORs apontam para percentuais elevados de indeferimento, mas o registro mais

interessante diz respeito às averbações. Ou seja, estas indicam um alto número de ajustes ao conteúdo dos atos administrativos emitidos. Ainda que estes possam estar relacionados apenas a mudanças formais (e.g., CNPJ, endereço etc.), no caso em questão o que se observou foram diversas mudanças nas condicionantes.

Olhando para o licenciamento ordinário (LP, LI, LO), os dados reiteram um expressivo percentual de averbações. Além de registrarem alterações formais e materiais no conteúdo das licenças – i.e., nas condicionantes –, esse tipo de deliberação vem sendo empregado como mecanismo de prorrogação da validade do ato administrativo – justificando o reduzido valor identificado na coluna respectiva. Essa afirmação encontra novo amparo quando se verifica que 32,2% das deliberações sobre LIs trataram de averbações. Ou seja, os dados indicam que é no momento em que o projeto aprovado ganha forma no canteiro de obras que passa a ser necessário conduzir inúmeros ajustes – inclusive no que diz respeito ao prazo para sua execução. Tanto é que as decisões envolvendo renovação correspondem a 19,1% daquilo que foi tratado pela CECA sobre LIs. Por último, mesmo considerando que, no total, o percentual de indeferimentos é elevado (8,9%), as negativas da Comissão apresentam uma dinâmica que confirma a hipótese de que quanto mais avançado o procedimento, menor é a chance de um posicionamento contrário do órgão ambiental sobre a sua continuidade. Essa relação justificaria não apenas os elevados índices de indeferimentos no caso de LP (15,6%), mas também de LPIs (13,8%).

Diferentemente da CECA, em que foram realizados inúmeros ajustes para formatação das informações, foi necessário introduzir apenas algumas alterações nos dados que compõem a Tabela 30, que trata de 4075 deliberações constantes nas atas de licenciamento analisadas. Nesse sentido, além de excluir as manifestações que não puderam ser associadas a um tipo de ato administrativo – haja vista a ausência dessa informação na ata respectiva, duas outras categorias (que representam apenas 0,3% do total) não foram computadas. São elas, a Outorga de direito de uso de recursos hídricos e o Termo de Encerramento – ambos descritos no Capítulo 4. Por outro lado, em relação à Tabela 29, foram adicionadas duas outras categorias de deliberação, quais sejam, ‘retirado de pauta’, que introduz uma mecânica peculiar de adiamento das decisões e ‘suspensão’ do procedimento que, possuindo natureza cautelar, foi adotada de forma marginal em processos

submetidos ao rito ordinário e na concessão de LPIs. Ainda que repleta de peculiaridades, os dados referentes ao CONDIR oferecem importantes convergências – em relação ao que foi observado sobre a CECA – para compreender a dinâmica de licenciamento estadual.

Tabela 30. Percentual de deliberações proferidas pelo CONDIR por categoria de decisão administrativa

Categoria	Aprovação	Averbação	Cancelamento	Indeferimento	Prorrogação	Renovação	Retirado de Pauta	Suspensão
Autorização Ambiental	65,6	5,6	0,7	6,6	2,4	3,1	16,0	-
Certidão Ambiental	52,5	3,3	3,3	11,5	-	-	29,5	-
Licença Prévia	52,8	8,9	1,1	14,4	0,6	5,0	15,6	1,7
Licença de Instalação	42,2	24,0	0,5	4,5	1,6	11,5	14,6	1,0
Licença de Operação	41,8	19,4	0,4	6,0	0,7	20,1	11,2	0,3
Licença Ambiental Simplificada	27,9	5,9	2,9	45,6	-	-	17,6	-
Licença Prévia e de Instalação	60,5	13,0	0,3	3,3	1,9	4,5	16,1	0,5
Licença de Instalação e Operação	88,9	-	-	-	-	-	11,1	-
Licença de Operação e Recuperação	52,9	29,4	2,4	-	-	5,9	9,4	-
Licença Ambiental de Recuperação	64,3	14,3	-	10,7	-	-	10,7	-
Total	47,4	17,7	0,6	6,3	1,2	12,7	13,6	0,5

Ao contrário do que se verificou na CECA, uma parcela dos cancelamentos identificados foi caracterizada por possuir natureza punitiva. Adicionalmente, as decisões retirando processos de pauta perpassam todos os tipos administrativos e, no geral, são representativas, indicando um uso estratégico dessa possibilidade. É o caso, por exemplo, de procedimentos que, antes de serem indeferidos, têm sua decisão adiada por esse mecanismo. A ausência de informações nas atas que justifiquem a adoção desse tipo de decisão limita as possibilidades de análise, dificultando a produção de outras relações. No caso das autorizações ambientais, além das atividades identificadas pela CECA – i.e., emergenciais, temporárias ou vinculadas à TACs –, a maior parte diz respeito a intervenções em APP/FMPs. Chama atenção o fato de que apenas 5,3% das solicitações tenha sido negada, indicando um alto índice de intervenção nesse tipo de espaço protegido.

Olhando especificamente para o licenciamento flexível, uma observação inicial se faz necessária. O discrepante índice de indeferimentos nas LAS foi comentado anteriormente e trata de pedidos conjuntos realizados pela Ampla Energia S.A. na região de Paraty que foram, conjuntamente negados pelo CONDIR. Sobre as LPIs, estas apontam para um baixíssimo índice de indeferimentos, sendo 83,3% destes ligados à atividade extrativa mineral, indicando um potencial desvio nos mecanismos de controle ambiental. Lembre-se que as LPIs são majoritariamente compostas por empreendimentos enquadrados nas categorias 'Mineração' e 'Obras civis', que respondem por grande parte das tensões ambientais geradas tanto na metrópole quanto no interior do Estado. No caso das LIO e LOR chama atenção o fato destes serem os únicos tipos de licença em que não se registrou qualquer indeferimento. Por fim, as LARs emitidas estão relacionadas à processos de gestão de áreas contaminadas, assim como os indeferimentos (no caso, de pedidos de renovação) registrados. Nessas situações, a alta presença de negativas por parte do CONDIR, provavelmente encontra-se relacionada à dificuldade de órgão ambiental fazer cumprir através dos mecanismos de comando e controle as restrições impostas à licença.

Finalmente, sobre o licenciamento ordinário, os dados de ambos os órgãos deliberativos apontam para uma alta proximidade. Em primeiro lugar, mantém-se o uso e a relação das averbações – i.e., de prorrogação de sua validade –, desempenhando um papel de destaque também nas solicitações de LI. No caso dos indeferimentos, a dinâmica é praticamente a mesma daquela identificada na Tabela 29. Ocorre que, neste caso, ela é caracterizada pela forte presença das aprovações pedidos de renovação – em especial, para as LOs – contribuindo para equalizar a inversa relação entre estágio de desenvolvimento do projeto e possibilidade de indeferimento do requerimento de licença.

Em última análise, os dados das Tabelas 29 e 30 permitem descrever, grosseiramente, o ritmo do licenciamento ambiental estadual ordinário em três momentos: a fase de avaliação de viabilidade ambiental, em que o controle mais rígido parece ser verificado, a etapa de implantação do empreendimento, onde os principais ajustes, concessões e flexibilizações são negociados com vistas à manutenção da empreitada, e, finalmente, a etapa operacional, marcada praticamente por uma chancela burocrática do órgão ambiental. Ainda que não

expliquem por completo, os baixos números de ocorrências envolvendo cancelamento (punitivo) de licenças e indeferimento dos pedidos de empreendimentos já em operação, reforçam as afirmações de que o controle ambiental exercido sobre as exigências constantes das licenças é marginal, encontra amplo espaço para concertação entre empreendedor e licenciador, e é altamente dependente de interferência externa – e.g., ação política, denúncias e órgãos de controle.

(e) apontamentos gerais para as análises segmentadas entre CECA e CONDIR

A observação da atuação de cada um dos dois órgãos viabiliza a produção de avaliações importantes a respeito da política pública ambiental estadual. Em primeiro lugar, o protagonismo exercido pelo CONDIR, que centraliza a maior parte do licenciamento de empreendimentos causadores de significativo impacto, e a marginalização da atuação da CECA, apontam para uma burocratização do licenciamento, que perde permeabilidade social. Esse movimento é caracterizado não somente pela composição tecnocrática do Conselho Diretor, mas também haja vista as próprias características históricas e institucionais do INEA, que reiteram esse distanciamento entre o técnico e a sociedade civil. Nesse cenário, a CECA se destaca por uma baixa autonomia em relação ao CONDIR – uma vez que possui estrutura técnico operacional extremamente limitada, vinculada ao INEA –, bem como desempenha um papel que oscila entre o empréstimo de legitimidade política a um grupo muito específico de decisões do Conselho Diretor, até o mero exercício de tarefas burocráticas, atestando o cumprimento de requisitos legais. Mediada pelo conhecimento técnico produzido pelo INEA, a CECA licencia de forma fragmentada, sem compromisso com o território, como uma extensão do próprio CONDIR.

Mesmo considerando que parte dessa estrutura institucional foi elaborada a partir de um novo marco legal, elementos chave que organizam o funcionamento desses órgãos foram produzidos a partir de ordens do executivo. Essa reestruturação via decreto, que incluiu novos atos administrativos e modelos de licenciamento, dissimula o conteúdo das leis em vigor, transformando a relação que CECA e CONDIR possuem com o licenciamento. O exemplo que melhor ilustra a afirmação anterior é o papel que as Licenças Prévia e de Instalação assumem no período analisado. Com certo apoio legislativo, as LPIs deslocam o procedimento flexível da excepcionalidade para a trivialidade, indicando um iminente enfraquecimento do modelo trifásico e, ainda, um esvaziamento da etapa de análise da viabilidade ambiental do empreendimento. Ou seja, as LPIs atingem o momento de maior solidez da política pública, em que os órgãos ambientais encontram-se melhor habilitados para exigir do requerente as medidas necessárias ao cumprimento da legislação ambiental. Afinal, como visto anteriormente, o avanço do licenciamento para as fases seguintes, tende a diminuir as chances de rupturas

cujas origens estejam associadas às decisões produzidas pelos órgãos gestores, neste caso, CECA e CONDIR.

5.3 A política pública para além da dimensão territorial

O terceiro estágio de estudo dos dados produzidos a partir das informações envolvendo o licenciamento estadual se desloca de forma quase que integral em relação às peculiaridades das regiões anteriormente trabalhadas para desenvolver outros elementos. São eles: o conteúdo dos indeferimentos, o fluxo temporal de aprovação das licenças e, finalmente, uma análise do procedimento a partir dos seus estágios de implementação. A despeito da aparente ausência de conexão direta entre os referidos conjuntos, sua interpretação conjugada permite comprovar algumas hipóteses importantes, bem como reforçam a viabilidade de se utilizar a dinâmica envolvendo o licenciamento como um potencial indicador. Nesse contexto, tem-se por finalidade principal desenvolver o conteúdo mínimo entendido como necessário para esboçar a ideia de tensão ambiental (formal), mencionada ao longo das seções anteriores. Ressalte que a redução de elementos a um pretenso núcleo duro visa definir uma estrutura para a compreensão da referida ferramenta, ainda que seja possível – sob outras condições e informações – adicionar mais variáveis, por exemplo, abrangendo o território, as atividades licenciadas ou até mesmo sua contraposição ao tensionamento informal caracterizado por violações à legislação – neste caso, captado via infrações administrativas.

Nesse estágio, CECA e CONDIR voltam a ser trabalhados a partir de uma abordagem integrada, ressaltando quando necessário as divergências de atuação entre os dois órgãos. Os dados utilizados se limitam aqueles relacionado às principais licenças e autorizações, e, apenas quando da medição do fluxo temporal, envolvem as decisões sobre estudos e reuniões públicas. Essa opção se justifica na necessidade de concentrar a atenção apenas nas decisões principais dos procedimentos, evitando que disposições acessórias possam produzir interferências a respeito do caminho e destino final atingido pelos requerimentos analisados. Desse modo é possível identificar o ritmo de aprovação dos procedimentos, seu volume e dinâmica ao longo do período estudado, bem como avaliar os critérios que lastrearam as decisões de não prosseguimento das atividades pleiteadas. Por último, importante destacar que, no interior dessa dinâmica, o modelo flexível de licenciamento desempenha um papel próprio, por ora entendido como uma interferência ao formato ordinário trifásico, mas que pode se revelar detentor de características e comportamentos peculiares, demandando outros estudos.

(a) Uma análise detida sobre os indeferimentos

Um dos pontos cruciais do licenciamento é o momento em que o órgão deve decidir pela emissão do ato administrativo ou sua negação. Ao mesmo tempo em que esse estágio é caracterizado por um singular potencial de ruptura, é também marcado por antagonizar o interesse coletivo com o do requerente. Dessa forma, mais do que identificar a presença dos indeferimentos no total das decisões proferidas, faz-se necessário identificar os fundamentos que lastrearam esses posicionamentos a fim de melhor compreender os limites desse enfrentamento. Nesse sentido, a partir das informações obtidas nas atas e deliberações analisadas, os processos foram consultados em base eletrônica pública, bem como foram analisados os fundamentos (a partir dos pareceres técnicos e jurídicos) que justificaram as decisões de indeferimento – inclusive os cancelamentos. Note que esse estudo diz respeito somente às licenças emitidas (LP, LI, LO, LAS, LPI, LIO, LOR e LAR – excluídos os demais atos administrativos). Tal como apresentado na Tabela 31, o montante total de indeferimentos (i.e., 284 decisões) foi organizado de forma sintética em quatro grupos, ou seja, a distribuição dos indeferimentos por ano, região, categoria de atividade, e fundamento predominante.

Tabela 31. Percentual de deliberações proferidas pelo CONDIR por categoria de decisão administrativa

Por ano	%	Por região	%	Por categoria	%	Por fundamento	%
2009	2,8	CS	1,8	Agropecuária	0,4	Técnico	22,2
2010	-	Lagos	7,7	Energia	12,7	Jurídico	25,7
2011	5,3	MP	23,2	Portuária	2,8	Inconformidade formal	13,0
2012	18,0	NO	1,1	Mineração	29,6	Revertido, incorporado ou duplicidade	6,7
2013	18,0	Norte	5,6	Indústria	16,5	Desistência, abandono ou desídia	31,3
2014	9,5	RMRJ	56,7	Obras civis	19,7	Sem informação	1,1
2015	7,7	Serrana	3,5	Petróleo e derivados	2,5		
2016	24,3	Fora do ERJ	0,4	Saneamento	1,1		
2017	14,4			Serviços	7,7		
				Transportes	5,6		
				Outros	1,4		

Antes de adentrar na análise da Tabela 31, importante desenvolver a nova categorização introduzida – i.e., “por fundamento”. No âmbito do procedimento de licenciamento, dificilmente a decisão de indeferimento estará vinculada exclusivamente a uma única justificativa. Entretanto, a leitura dos documentos indicou que em praticamente todos os casos é possível identificar fundamentos que predominam e sustentam a opção do órgão licenciador, ainda que venha acompanhado de outras justificações. Nesse caso, optou-se por agregar esses fundamentos em cinco grupos, quais sejam, um de natureza técnica, outro jurídico – que inclui também medidas judiciais –, as inconformidades formais – que dizem respeito a ausência do cumprimento de requisitos prévios ao pedido de licenciamento, e.g., certidão da prefeitura, DNPM etc. –, aquelas denegações que foram revertidas, os pedidos que foram incorporados em outros procedimentos ou identificados em duplicidade e, finalmente, uma categoria que reúne os indeferimentos por desistência expressa, abandono do procedimento, ou desídia do requerente em relação ao cumprimento dos prazos. Listou-se, ainda, as decisões em que não foi possível identificar informação nas bases públicas dos órgãos analisados (CECA e CONDIR).

No que diz respeito ao ano, há um crescimento do número de indeferimentos entre os anos 2012 e 2013 que está principalmente relacionado à elevação dos licenciamentos da categoria de Mineração. Muitos requerimentos parecem ter sido feitos de forma inadequada ou em descompasso com outras legislações, resultando não só em indeferimentos, mas em punição pelo exercício irregular da atividade. A nova elevação experimentada entre 2016 e 2017 pode ser explicada pela implementação de medidas de gestão que visavam encerrar procedimentos que ficaram paralisados durante muito tempo. Nesse contexto, foram criadas regras por meio de resolução fixando prazos para respostas e, na ausência do cumprimento desses prazos os pedidos foram indeferidos e os processos arquivados. Sobre a ocorrência das denegações por região, estas apresentam uma relação relativamente uniforme em relação ao volume de procedimentos licenciados – analisado nas seções anteriores. Ainda que seja difícil traçar uma relação causal muito precisa, a exceção a afirmação anterior é a região Norte que aparece com um índice significativa baixo de indeferimentos, considerando sua posição no número total de requerimentos analisados. Situação similar ocorre quando se observa a relação

entre os indeferimentos e as categorias de atividades. Isto é, ressalvada a categoria de energia, que apresenta um percentual de indeferimentos elevado – justificado pela posição conjunta adotada em relação aos pedidos feitos pela Ampla Energia e Serviços S.A., em Paraty –, há um aparente equilíbrio entre os montantes analisados e as decisões que negam os pedidos de licença.

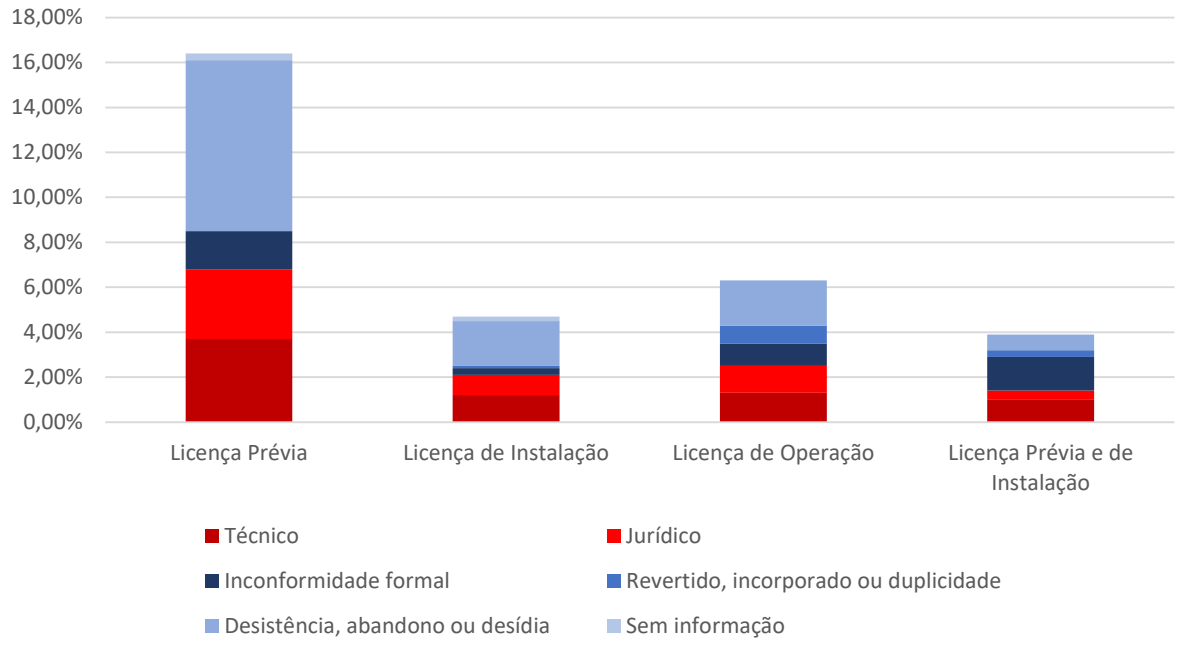
No caso da Tabela 31, o que chama atenção são os fundamentos empregados pelos órgãos deliberativos – em regra, a partir do substrato informativo fornecido pelo INEA. Isso porque, menos da metade das decisões encontram-se lastreadas por fundamentos técnicos ou jurídicos, indicando que são raras as ocasiões em que a análise sobre viabilidade ambiental do empreendimento é fator predominante. Para além das situações em que o indeferimento representa muito pouco, ou seja, quando a posição do órgão é modificada, o procedimento é incorporado a outro ou percebe-se uma duplicidade nas avaliações, em regra, o que se observa é que as decisões estão ancoradas em questões formais/procedimentais ou sequer representam o auge da materialização do conflito de interesses (coletivo-requerente). É possível afirmar em larga medida que, no período analisado, a ocorrência de indeferimentos calcados no antagonismo gerado pela necessidade de resguardar o meio ambiente é residual. Ou seja, o que os resultados indicam é que tanto CECA como CONDIR tendem a não indeferir os pedidos de licenciamento. Colocando em um plano mais amplo, os indeferimentos e cancelamentos das licenças correspondem a 3,7% do total de deliberações. Esse resultado permite imaginar diversos cenários possíveis, dentre eles, que as avaliações técnicas vêm sendo realizadas de modo insuficiente, implicando numa flexibilização das normas e mecanismos de controle, que há uma preferência pela conciliação dos interesses a partir de negociações – o que também pode indicar outro modelo de mitigação do regramento em vigor, ou ainda que os empreendedores têm buscado se ajustar aos requisitos legais.

A constatação sobre o baixo número de ocorrências envolvendo fundamentos técnicos e jurídicos de ordem material não pode ser confundida com um apelo por mais indeferimentos. Entende-se que as denegações, combinadas com outras informações, podem auxiliar a composição de um indicador de tensão ambiental construído a partir das ações dos órgãos ambientais. Nesse contexto, indo além dos procedimentos de licenciamento, seria possível associar os números identificados a

ocorrências de infrações ambientais, considerando sua localização, momento, tipo de atividade e de licença concedida, para construir uma percepção ainda mais precisa a respeito tanto da qualidade das avaliações técnicas realizadas, como também as principais dificuldades na exigência do cumprimento da legislação ambiental.

Aprofundando a análise dos indeferimentos no licenciamento a fim de fornecer novos elementos que auxiliem na sustentação da hipótese de que quanto mais avançado o procedimento, menores são as chances de que este poderá enfrentar uma decisão negativa, são apresentados os dados do Gráfico 9, abaixo. Nele são organizados os dados referentes apenas ao licenciamento trifásico e às LPIs, haja vista a dimensão de continuidade temporal que estes atos administrativos representam[48]. Além dos indeferimentos, foram também agregadas as informações sobre cancelamentos.

Gráfico 9 – Percentual de indeferimentos/cancelamentos por fundamento em relação ao montante total analisado por licença



O Gráfico 9 detalha a dinâmica descrita na seção anterior e, por sua vez, reforça a ideia de que, no início do procedimento, as interferências decisivas dos

[48] As Licenças de Instalação e Operação não foram contabilizadas, pois seu número é muito reduzido, dificultando sua utilização para análise quantitativa.

órgãos licenciadores estão muito mais atreladas a questões materiais – representadas pelos itens em vermelho (técnico e jurídico) – do que envolvendo outros elementos. No caso da Licença Prévia, isso corresponde a 6,8% do total de análises conduzidas em conjunto pela CECA e CONDIR. Entretanto, quando se olha para a Licença de Instalação esse percentual despenca para 2,1%. Em linha com os dados anteriores, o quadro das Licenças de Operação mostra-se um pouco superior, indicando o valor de 2,5%, potencialmente explicado pelos pedidos de renovação. Estes podem ensejar uma atuação diferenciada do órgão ambiental, pois se diferenciam dos requerimentos similares verificados nas fases anteriores na medida em que podem tratar de empreendimentos em fases operacionais muito distintas (i.e., além daqueles prestes a iniciarem suas atividades, outros em fase de desativação, falência, dificuldades operacionais etc.). Importante observar, ainda, os dados relativos às Licenças Prévia e de Instalação que indicam um percentual ainda menor do que em relação às demais, qual seja, 1,4%. Há um evidente deslocamento em relação às LPs que reforça elementos característicos da opção de flexibilização do procedimento. Em outras palavras, além da reduzida incidência, os indeferimentos passam a ser justificados muito mais por questões formais do que por conteúdos analíticos materiais, permitindo sugerir uma atuação muito mais gerencial e burocrática por parte do órgão ambiental. Como consequência, vislumbra-se não só que esses empreendimentos foram submetidos a avaliações, mas também que possuem maiores chances de darem causa a violações da legislação ambiental.

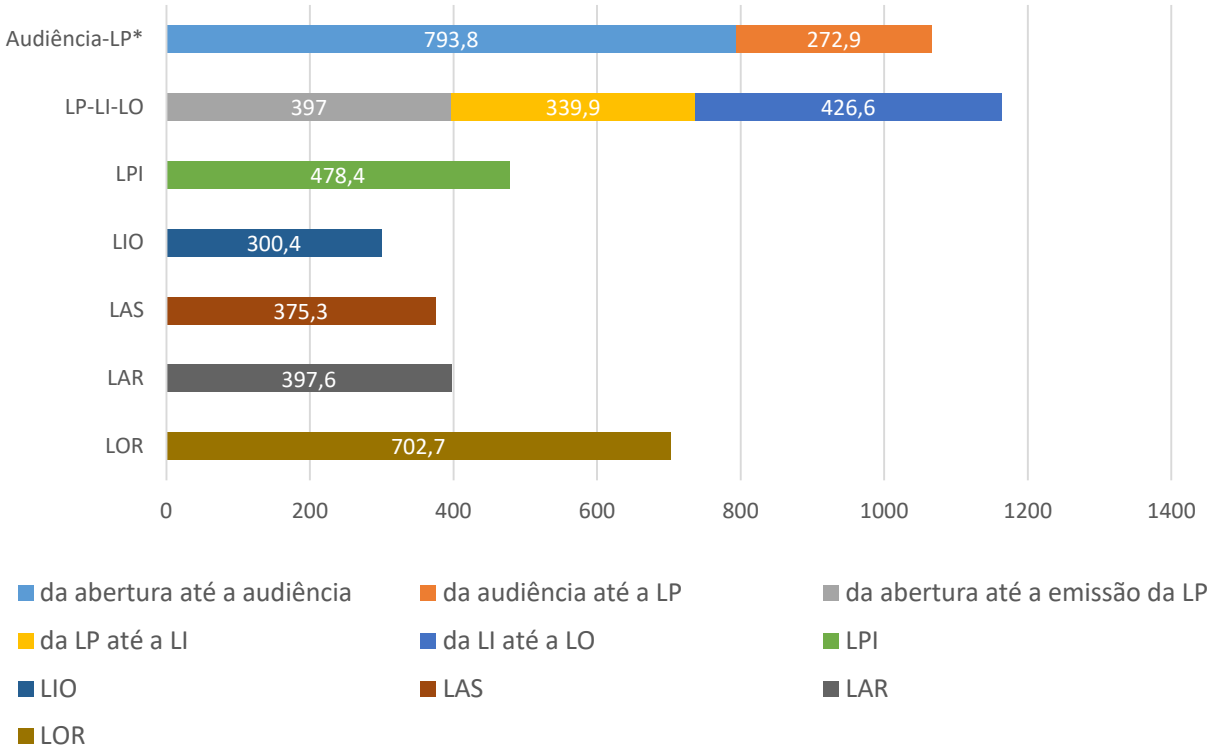
Avaliando especificamente o conjunto de indeferimentos lastreados por fundamentos formais no licenciamento ordinário, é possível verificar um especial destaque em relação às desistências, abandonos ou desídia na fase de Licença Prévia. Essa categoria perde espaço nas etapas seguintes, evidenciando um maior comprometimento dos proponentes em relação ao projeto. Dessa forma, as negativas justificadas são substituídas por questões formais ou burocráticas. A fase operacional, por sua vez, é caracterizada por um montante elevado de procedimentos que tiveram seu indeferimento marcado por discussões formais ou pela adoção de soluções alternativas, isto é, revertidos ou incorporados por semelhança de objeto ou duplicidade. Esses dados sugerem que, se a etapa de instalação é marcada pela negociação na formulação do conteúdo da licença,

produzindo uma inflexão no número de indeferimentos, na fase de operação as tensões são explicitadas em um nível mais diversificado de ocorrências, que podem implicar desde um enfretamento direto do órgão ambiental com o requerente, passando por pedidos de reconsideração, chegando até mesmo ao abandono do empreendimento em crise.

(b) O fluxo processual a partir de uma perspectiva temporal

Abandonando a perspectiva analítica voltada para o conteúdo das decisões, passa-se a tratar de outro elemento fundamental para a política pública ambiental envolvendo o licenciamento, isto é, o tempo para concessão dos atos administrativos. O Gráfico 10, abaixo, apresenta os dados referentes somente a processos iniciados a partir de 2009, sob a vigência da nova organização institucional, e reúne dados da CECA e do CONDIR. Em linha com a seção anterior, o quadro é composto apenas pelas licenças (neste caso, somente as concedidas), excluindo-se os demais atos administrativos emitidos. Importante destacar que o resultado a seguir apresentado não diz respeito ao universo dos procedimentos, mas apenas a parcela na qual foi possível extrair os dados necessários – tanto das atas como do sistema público de consulta do INEA – à construção das conexões. Nesse sentido, considerando o número de LIO, LAS, LAR e LOR emitidas, espera-se que com relação a estas os dados produzidos encontrem uma precisão limitada. Entretanto, na ausência de avaliações similares, mesmo sob essas condições, entendeu-se pela pertinência de sua apresentação a fim de construir um marco preliminar para análises futuras.

Gráfico 10. Tempo médio (em dias) do licenciamento ambiental desde a abertura do procedimento até a emissão da Licença Prévia (a partir de 2009)



*dados referentes somente à CECA

A legislação federal fixa o prazo de seis meses para cada uma das três etapas do procedimento ordinário, totalizando um ano e meio para a emissão da licença. A exceção a esse cronograma se dá nos procedimentos sujeitos a EIA/RIMA, em que a fase de Licença Prévia se estenderia por mais seis meses. A determinação em abstrato do fluxo temporal do licenciamento sofre de problemas similares à previsão genérica do procedimento pelos regramentos vigentes, ou seja, pressupõe uma certa estabilidade institucional e dos próprios requerimentos. Entretanto, a pluralidade de atividades sujeitas à avaliação ambiental inviabiliza esse tipo de estratégia. Mesmo considerando a eventual possibilidade de se pensar prazos de análise para certos grupos, a fixação de etapas mais claras, previsíveis e estáveis, ampliando o grau de certeza e compreensão do procedimento, por si só poderia minimizar a necessidade de prazos objetivos. Nesse sentido, nem as instâncias federais, tampouco a estadual – no Rio de Janeiro – obtiveram sucesso em criar uma estrutura procedimental que atenda integralmente princípios republicanos de transparência e previsibilidade. Se por um lado essa demanda diminuiria a discricionariedade do executivo sobre as avaliações, por outro, permitiria um melhor controle externo do funcionamento institucional. Finalmente, importante ressaltar que a passagem dos procedimentos do meio físico para o eletrônico não

implica, necessariamente, em certeza de que os referidos fundamentos serão atingidos. Pelo contrário, o uso de plataformas digitais desloca a questão, tornando-a ainda mais complexa, suscitando uma série de outros debates envolvendo tecnologia, direito e gestão dos interesses públicos e coletivos.

O Gráfico 10 apresenta a dinâmica descrita anteriormente. É preciso destacar que as etapas marcadas pelas datas analisadas envolvem o cumprimento de obrigações por parte tanto do poder público quanto do requerente. Isso significa que, em regra, não seria possível avaliar criticamente o papel desses atores imputando-lhes, por exemplo, uma condição de negligência ou mora do órgão ambiental, como em muitos dos casos tenta-se fazer publicamente. Afinal, o percentual de procedimentos encerrados em virtude de desídia e abandono do pedido pelo próprio requerente ocupa um elevado espaço dentre aqueles indeferidos/cancelados. Dessa forma, para uma análise mais precisa sobre o papel de cada um dos atores envolvidos para a construção do fluxo temporal do licenciamento seria fundamental um estudo – ainda que por amostragem – dos procedimentos em sua íntegra, organizando os pedidos com base no grau de complexidade, pela atividade e região da solicitação.

A primeira linha do gráfico trata somente dos procedimentos analisados pela CECA, na fase que vai da abertura do requerimento até a emissão da Licença Prévia, passando pela realização da audiência pública. O longo prazo associado à primeira etapa, isto é, pouco mais de dois anos e dois meses, pode se justificar na medida em que para esses procedimentos a elaboração de EIA/RIMA é obrigatória. Em se tratando de um estudo de elevada complexidade, não só a sua realização demanda um elevado montante de tempo, mas inclusive as etapas preparatórias de negociação e fixação do conteúdo dos estudos. Adicionalmente, a realização de uma ou mais audiências públicas também contribuiu para o longo tempo observado. Em seguida, da realização da audiência até a emissão da Licença Prévia verifica-se pouco mais de nove meses. Para além das inúmeras ocorrências possíveis, esse resultado – igualmente no caso da primeira etapa do licenciamento ordinário – tende a encontrar fundamento na baixa qualidade dos estudos (MPF, 2006) e na necessidade de inúmeras revisões e ajustes, naturais após a audiência pública e avaliações materiais do órgão ambiental, mas intensificados por conta dessa condição peculiar.

Sobre o licenciamento ordinário (LP-LI-LO), este apresenta um fluxo médio de pouco mais de três anos e dois meses. Na hipótese de o procedimento ter seu licenciamento segmentado entre CECA (LP) e CONDIR (LI-LO) esse número chega a atingir cinco anos. Note que a etapa entre LP e LI é caracterizada por um número de dias mais reduzido. Isso porque, lembrando o que foi trabalhado anteriormente, esse estágio é marcado pela aprovação dos projetos, estudos, e medidas compensatórias relacionadas à execução da obra. Ou seja, em certa medida, é a especificação de determinados elementos técnicos e executivos apresentados na fase anterior. Mesmo que esse momento preveja um maior alinhamento entre burocracia e proponente, haja vista as discussões na etapa prévia, isso não significa uma redução da complexidade dos assuntos tratados. A emissão da LI e a possibilidade de início das obras encontram-se ligados aos cronogramas de execução financeira do projeto e os eventuais contratempos associados a isso. Essa, talvez, seja a justificação mais próxima de grande parte dos requerimentos, bem como dos diversos pedidos de renovação/prorrogação de licença que marcam a fase de instalação. Nesse contexto, é fundamental destacar que é relativamente comum que as autorizações para a implantação dos empreendimentos não venham acompanhadas do início das obras, também justificando os pedidos de extensão de validade.

No que vem sendo chamado licenciamento flexível, as principais observações dizem respeito às Licenças Prévia e de Instalação, em especial, por conta do protagonismo identificado. Apesar de o fluxo médio indicar um ano e quase quatro meses para a emissão da LPI, a integração das duas fases representa uma redução do tempo total do procedimento de 35% para aqueles licenciados pelo CONDIR e de 66%, se comparado com o fluxo de avaliação dividido entre o Conselho e a CECA. Isso implica dizer que a introdução dessa modalidade alternativa – em linha com as demandas e prazos dos investimentos federais no final da primeira década do século XXI – efetivamente representou uma aceleração na concessão das licenças. Assim, cabe avaliar se essa flexibilização veio acompanhada de novos problemas e violações à legislação ambiental. De qualquer modo, considerando que grande parte das LPIs foi concedida para empreendimentos das categorias de Mineração e Obras civis, os impactos estão limitados a um grupo reduzido de atividades que podem ser melhor avaliadas a partir de outras perspectivas. Eventual ampliação de seu uso em

larga escala para outras áreas, entretanto, pode expandir as atuais preocupações com relação à qualidade das avaliações conduzidas nesses licenciamentos.

Por fim, tanto a Licença de Instalação e Operação como a Simplificada também apontam para uma expressiva redução do número de dias se comparado, com as respectivas fases do procedimento ordinário ou até mesmo com a própria LPI (no caso da LAS). Entretanto, seu uso residual pelos órgãos deliberativos, ao menos por enquanto, reforça seu caráter de excepcionalidade. Situação similar ao que ocorre no caso das LAR e LOR. Sobre a primeira, o tempo médio de pouco mais de um ano e um mês possui implicações distintas. Isso porque, considerando que, em regra, os requerimentos tratam de gestão de áreas degradadas, estes podem representar tanto o início como o encerramento de um empreendimento. De qualquer modo, a mera previsão de um procedimento pode, em teoria, ser considerado um avanço importante na estrutura institucional fluminense. Já a segunda, tende a ser empregada junto a empreendimentos que já se encontram em operação. Nesse contexto, seu requerimento costuma estar respaldado em pedidos tempestivos de renovação da licença – resultando na prorrogação do ato administrativo até decisão final do órgão licenciador. Contudo, a longa duração descrita pelo Gráfico 10 desperta preocupação, pois pode significar que uma expressiva postergação das medidas necessárias à adequação do empreendimento à legislação em vigor.

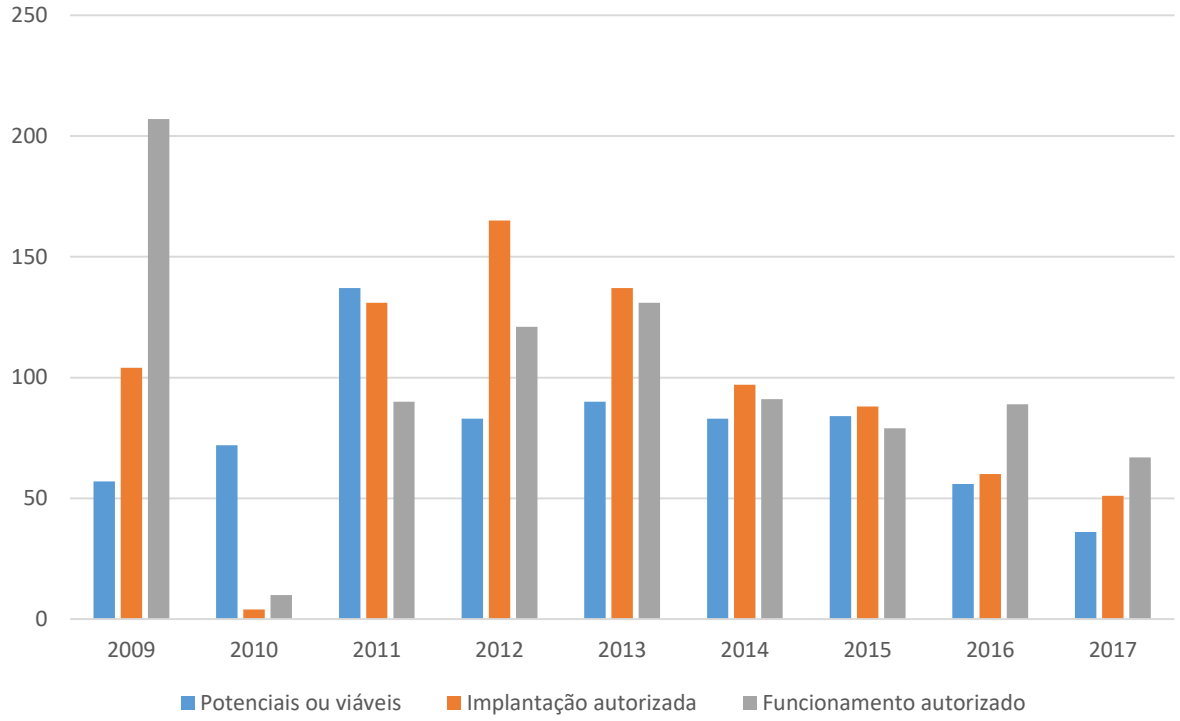
(c) os requerimentos a partir do seu estágio de desenvolvimento

Em continuidade aos tensionamentos em relação às análises estritamente jurídicas sobre o licenciamento, propõe-se pensar a ferramenta como um elemento adicional para perceber o ritmo e a dinâmica econômica. Mesmo que não seja possível pensar as atividades licenciadas em termos de setores neste momento, eis que a avaliação ambiental perpassa todos eles e as qualificações empregadas nem sempre – e com razão – são equiparáveis, acredita-se ser possível extrair alguns elementos importantes. Afinal, o licenciamento oferece informações sobre os empreendimentos em estágios de implementação que nem sempre podem ser captadas a partir de outros indicadores. Ainda que a proposta se encontre na fronteira do objeto proposto para o presente trabalho, as informações coletadas, os dados produzidos e a atual conjuntura não só estimulam, mas também justificam pensar o licenciamento a partir de outras perspectivas. Fazê-lo a partir de um viés econômico não encontra significativa novidade, entretanto, a ideia é adotar um olhar de complementação entre os dois campos, ao invés da dinâmica de antagonização – reiteradamente presente na arena pública – ou da simples compreensão do meio ambiente como um ativo financeiro a ser administrado por gestores públicos e privados.

Para realizar a tarefa anteriormente apontada, foram selecionados apenas os requerimentos aprovados (por CECA e CONDIR) que trataram de licenças e autorizações típicos do licenciamento (LP, LI, LO, LAS, LPI LIO, LAR e LOR), bem como aqueles sobre estudos e convocações de reuniões públicas. Este novo conjunto foi organizado em três categorias. A primeira – ‘potenciais ou viáveis’ – inclui todas as decisões até a etapa de Licença Prévia, a seguinte – ‘implantação autorizada’, segue o fluxo procedimental até a emissão de Licença de Instalação (incluído LPI, e autorizações pertinentes) e a terceira – ‘funcionamento autorizado’ – prossegue até o último estágio necessário à conclusão do ciclo inicial de aprovações (em regra, delimitado pela emissão de LAS, LIO, LO, LOR e autorizações ambientais de funcionamento). Para esta análise não foram incluídas as renovações, tampouco autorizações ambientais vinculadas a atividades acessórias. A proposta dessa divisão é organizar os empreendimentos a partir do que os atos autorizativos representam tanto para sua implementação como também para o fechamento do

período (muitas vezes, inicial) de relacionamento entre órgão e requerente. Essa nova categorização foi distribuída por ano e disposta conforme o Gráfico 11 abaixo.

Gráfico 11. Os empreendimentos organizados a partir do seu estágio de desenvolvimento no licenciamento ambiental



Primeiramente, interessante observar como o número de aprovações envolvendo projetos potenciais ou a sua declaração de viabilidade ambiental apresenta uma dinâmica crescente, tendo seu pico em 2011, momento no qual verifica expressiva redução, mas mantém certa estabilidade nos anos seguintes, declinando somente a partir de 2016. Esse movimento reflete não só a pujança econômica – estimulada pela economia do petróleo e os investimentos federais, incluindo aqueles voltados para os megaeventos – previamente à eclosão da crise no Rio de Janeiro em 2014, mas também indica que – mesmo durante o período de inflexão – manteve-se o interesse em desenvolver novos investimentos causadores de significativo impacto ambiental no Estado. O referido quadro sugere que potencialmente haveria a compreensão sobre a rápida transitoriedade da crise, não se justificando o abandono dos projetos nessa fase inicial – cuja obtenção da licença em alguns casos é utilizada por grandes empreendedores para captação de recursos para a execução da etapa seguinte. Essa expectativa, ou melhor, esse

leque de potenciais projetos, entretanto, parece apresentar seu esgotamento nos dois últimos anos estudados, em especial, considerando que tais propostas aprovadas nos anos anteriores parecem não terem sido tiradas do papel. A hipótese de o declínio estar associado ao paralelo aumento da condução dos empreendimentos à margem da lei, é menos provável, ainda que não possa ser totalmente descartada. Essa afirmação encontra respaldo particularmente quando se observa setores cujo risco do investimento é relativamente baixo e a fiscalização encontra significativas limitações operacionais, como é o caso da mineração voltada para a construção civil – que representa um volume importante dos empreendimentos licenciados durante o período analisado.

Os requerimentos cujo estágio de realização das obras foi autorizado apresentam um movimento ainda mais marcante. Isto é, sua ascensão parece evidente até 2012, quando dá lugar a uma dinâmica de inflexão contínua até 2017, quando encontra seu pior resultado – exceto por 2010, cujos dados estão incompletos. Nesse cenário são feitas observações a partir de dois referenciais, um interno e outro externo, mas que devem ser interpretados de forma complementar. Sobre o primeiro, avaliando somente a relação entre projetos potenciais/viáveis e aqueles em que a implantação foi autorizada, seu crescimento e declínio estariam orientados pelo número de aprovações no primeiro estágio do licenciamento – transbordando seus resultados para a etapa seguinte (de instalação) com o atraso de quase um ano, se considerados os dados do Gráfico 10. Mesmo considerando a interferência provocada pelo fato de as LPIs atingirem a etapa de implantação a despeito de transitarem pelo primeiro estágio, essa interpretação auxiliaria na compreensão da razão pela qual a queda no número desses projetos ocorre apenas a partir de 2013. Nesse sentido, note que o afastamento verificado entre as duas categorias (em 2009, 2012 e 2013) é praticamente revertido em 2014, operando ambas com valores muito próximos entre si. Entretanto, o que pode parecer uma coincidência, em verdade, está diretamente relacionado com a segunda perspectiva, a externa. Isso porque, se os riscos e ônus de abandonar o requerimento na fase preliminar são menores, explicitando um comportamento mais displicente do requerente – vide o Gráfico 9 – o mesmo não ocorre quando o órgão ambiental autoriza o início das obras. Ainda que a emissão da licença não gere uma obrigatoriedade de execução de seu objeto, o que observou foi que, para além de

eventual compreensão acerca da transitoriedade da crise, a partir de 2013, os compromissos de investimento firmados anteriormente foram mantidos, mas novos projetos tornaram-se cada vez mais escassos. Em uma dinâmica que se retroalimenta, a redução do número de requerimentos em implantação também colaborou para desestimular a apresentação de novas demandas.

No terceiro estágio fica evidente a relação que este mantém com o fluxo e volume das etapas anteriores. Isso porque, exceto pelo ano de 2009, que aparece com um ponto fora da curva, provavelmente associado ao processo de transformação institucional e de organização de um passivo de procedimentos, o auge da dinâmica de crescimento ocorre exatamente dois anos após o primeiro estágio e um ano em relação a etapa de implantação. O mesmo é observado no que diz respeito ao declínio que, diferente das demais fases – em que a inflexão ocorre, respectivamente, em 2012 e 2013 –, no caso da autorização para início da operação, esse movimento é verificado apenas em 2014. Este, por sua vez, é sucedido de uma estabilização – tal como no caso dos projetos potenciais ou viáveis – indicando um leve declínio a partir de 2017. Estima-se, considerando a relação construída acima, que os resultados observados em 2018 tenderão a reforçar a referida queda. Em comparação com a fase inicial, esta última se coloca como sua antítese. Isso porque, se na primeira etapa o projeto ainda é embrionário, permitindo que – mesmo durante a crise – se verifiquem novas prospecções, na derradeira, o volume de recursos investidos encontra-se em estágio tão elevado que, a despeito da conjuntura negativa, passa-se a impensável (ao menos pelo prisma econômico) sua não finalização. Entendendo que a afirmação anterior fundamenta a estabilidade observada após o início da crise em 2014, a tendência de redução a partir de 2017 estaria relacionada não só à diminuição de novos projetos, mas também ao esgotamento do estoque acumulado nos anos anteriores.

Tomando os dados trabalhados, bem como a relação entre eles construída, é possível pensar esse novo conjunto como uma espécie de indicador cuja importância residiria na sua capacidade de antever o ritmo das atividades potencialmente poluidoras no Estado do Rio de Janeiro e, nesse sentido, o grau de tensão ambiental formal – que também pode ser ampliado para coincidir com uma perspectiva localizada no território fluminense. Sob essa orientação analítica, ao menos sobre os próximos dois anos (2018 e 2019), mantem-se a perspectiva de

queda da atividade econômica potencialmente poluidora, reduzindo as perspectivas do tensionamento ambiental formal. Por outro lado, há uma redução do licenciamento, tal como mencionado, a informalização das atividades utilizadoras de recursos ambientais não pode ser descartada. Pelo contrário, essa condição enseja uma rearticulação das medidas de controle e fiscalização para evitar outra ordem de potenciais violações à legislação ambiental.

(d) apontamentos gerais sobre os pontos antes analisados

A análise da fundamentação dos indeferimentos e cancelamentos emitidos por CECA e CONDIR, atestou que o número de ocorrências que confrontam os interesses do requerente com dimensão difusa da questão ambiental é muito reduzido, predominando episódios justificados por questões formais diversas. Adicionalmente, confirmou-se a hipótese de que há uma tendência de redução das denegações a medida em que o procedimento avança, em especial, após a fase prévia. Os referidos resultados indicam que, a grosso modo, os órgãos estaduais tendem a não indeferir os pedidos de licença, sugerindo que a flexibilização dos interesses coletivos se dá mediante sucessivas negociações no curso dos primeiros estágios do procedimento.

Ao avaliar o fluxo temporal foi possível confirmar as peculiaridades envolvendo os procedimentos flexíveis, com destaque para a velocidade na aprovação das LPIs e para a longa demora na emissão de LORs, reforçando complicações operacionais envolvendo o modelo. Ademais, verificou-se também como os projetos submetidos a análises segmentadas (entre CECA e CONDIR) apresentam uma trajetória ainda mais extensa. Entretanto, para reflexões a respeito do papel desempenhado por cada ator, resta necessário a condução de estudos a partir de outros materiais empíricos.

Já o estudo por estágio de desenvolvimento dos projetos indicou ser possível estabelecer uma relação mais ou menos estável entre os três momentos, ressaltando também que os procedimentos de ordem flexível (i.e., LPIs) podem implicar em uma alteração dessa dinâmica. Nesse caso, demandando uma revisão da proposta ou uma nova avaliação separada dos dados, a depender do seu uso futuro. Importante destacar que essa relação foi fortalecida pelos dados extraídos do estudo do fluxo temporal, eis que os resultados de ambos apresentam convergências importantes.

A conjugação dos exames conduzidos nos três itens desta seção permitiu elaborar com um pouco mais de robustez o que vem sendo chamando por este trabalho de tensão ambiental (formal) – cuja operacionalização é também esboçada no item anterior. Esta, por sua vez, pode ser caracterizada por outros elementos, como aqueles de ordem territorial, ou a partir de categorias de atividades, e

contraposta pela geração de tensões por vias informais – que margeiam legal ou ilegalmente o licenciamento – identificadas, por exemplo, por violações de ordem administrativa à legislação ambiental de modo mais amplo.

5.4 Conclusão

Inicialmente, é fundamental observar que a leitura do licenciamento ambiental a partir do território corrobora o posicionamento de parte da literatura especializada, isto é, o caráter indispensável de se pensar o Estado do Rio de Janeiro para além da sua dimensão metropolitana. O que pode parecer um avanço, afinal, durante longo período o foco das análises e investimentos remanesceu restrito ao que hoje equivale à capital, em regra, culminou com a equiparação do interesse metropolitano ao fluminense. Nesse cenário, as diversas regiões estudadas apresentaram dinâmicas próprias, distintas do que se verificou na cidade do Rio e adjacências. Ainda que sob o prisma econômico essa orientação faça sentido, o mesmo não ocorre quando são analisadas questões ambientais. Isso porque, a concentração das políticas ambientais não implica em produzir desdobramentos positivos para o interior, pelo contrário, os diferentes resultados observados em espaços menos dinâmicos sobre o ponto de vista econômico ensejam diferentes abordagens e políticas públicas. Entretanto, a opção privilegiada pelos gestores públicos foi expandir as ferramentas de licenciamento na direção de uma maior flexibilização, a despeito de considerar o território como um elemento central de avaliação.

A proposta de flexibilização visava acelerar o fluxo de aprovação dos processos num cenário de volumosos investimentos realizados tanto pelo poder público como pela iniciativa privada. Esse percurso de transformação do modelo trifásico fornece indícios sobre os próximos potenciais estágios do licenciamento no Brasil. Ou seja, mesmo considerando um iminente cenário de retrocessos ambientais, a tendência não é a extinção do procedimento, mas a sua adequação à uma abordagem neoliberal que mantém o Estado exercendo uma função importante, mas desloca para os técnicos da iniciativa privada parte substantiva da responsabilidade pelas análises e resultados das avaliações. Ou seja, esse movimento indica uma ampliação do controle exercido pelo requerente sobre o procedimento, fortalecendo as pessoas jurídicas, ao mesmo tempo em que expõe e fragiliza os técnicos, que passam a ser diretamente implicados, sem, contudo, diminuir a responsabilidade do Estado sobre o resultado final. A dinâmica anteriormente explicitada visa contribuir para o desenvolvimento de reflexões sobre formas de resistência e contra condutas por parte dos movimentos sociais

contemporâneos, ainda muito arraigados às abordagens que caracterizaram a emergência do ambientalismo no Brasil a partir do final dos anos 1980.

O cenário anteriormente descrito pode ser em alguma medida explicitado a partir das recentes transformações experimentadas no licenciamento estadual. Nesse sentido, o protagonismo do CONDIR, que passa a centralizar a maior parte das deliberações tende a tornar o procedimento mais tecnocrático, menos aberto a interferências sociais mais amplas. Por outro lado, a CECA, que poderia representar um veículo institucional formal de canalização das demandas populares, é enfraquecida. A Comissão passa a ocupar uma posição estratégica que, em última análise, tende a reforçar a centralidade do CONDIR e o predomínio de um procedimento menos permeável a interferências externas. Isso porque, partindo do pressuposto que as decisões são pautadas, em regra, por fundamentos técnicos, a autonomia deliberativa da CECA é significativamente reduzida, eis que seus posicionamentos são instruídos pelo INEA, que é hierarquicamente subordinado ao CONDIR. Ademais, os dados analisados apontam que montante expressivo das deliberações da Comissão está associado à execução de tarefas burocráticas, meramente certificadoras do cumprimento da lei – e.g., afastamento de EIAs, convocação de reuniões públicas. Nesse contexto, para além da execução do seu reduzido rol de obrigações – que inclui licenciar o próprio INEA – a CECA é eventualmente instada a participar, isto é, emprestando sua legitimidade política ao mesmo tempo que compartilha riscos e responsabilidades com o CONDIR, de deliberações tratando de empreendimentos marcados por uma alta exposição pública. E, desse modo, licencia de forma fragmentada, sem compromisso com o território, e como uma extensão do próprio CONDIR.

Deslocando o foco dos órgãos para o procedimento, essa intensificação da racionalidade neoliberal nas políticas públicas ambientais é explicitada na dinâmica estadual a partir, em especial, o espaço que as Licenças Prévia e de Instalação passam a ocupar no universo dos empreendimentos autorizados. Sua ascensão é articulada a partir de mecanismos legislativos, mas, preponderantemente executivos, que deslocam sua potencial condição excepcional para a trivialidade. Ao mesmo tempo que reduz em muito o tempo de licenciamento de empreendimentos específicos, também diminui o controle ambiental sobre estes. E, nesse contexto, transfere e amplia o risco para a sociedade e técnicos envolvidos, mantendo a

responsabilidade do poder público, sob o pretexto de compatibilizar o tempo das análises com o momento dos investimentos nos Estado.

Trabalhando alguns elementos de forma detida é possível visualizar contornos ainda mais precisos envolvendo a mencionada agenda. Nesse sentido, a análise dos fundamentos e momentos dos indeferimentos ilumina a ideia de que os órgãos estaduais são avessos ao conflito, evitando ao máximo negar os requerimentos nas situações em que precisa confrontar o interesse do proponente com o coletivo. Condição essa que se exacerba a cada etapa do procedimento. O resultado dessa preferência indica que as aprovações passam, provavelmente, por concertações dos interesses coletivos – em tese, inegociáveis – com os do requerente. Em complementação, o estudo do fluxo temporal de aprovações atesta o cumprimento do papel das LPIs em acelerar as aprovações, em especial, se comparadas com o modelo trifásico submetido às análises segmentadas de CECA e CONDIR. Por outro lado, aponta também como a aplicação de outros mecanismos, por exemplo, a LOR, precisa ser avaliada a partir de novas abordagens, eis que seu atual modo de implementação parece estar mais conectado à postergação do cumprimento da própria legislação ambiental do que em favor da sua defesa. Por último, ao elaborar uma perspectiva que se desconecta dos marcos legais e se concentra nos estágios de desenvolvimento dos projetos, foi possível estabelecer uma relação minimamente estável entre etapas – capaz de ser integrada às análises anteriores. E, a partir dessa conexão, indicar com alguma precisão o ritmo de aprovação dos requerimentos.

A interpretação integrada das três abordagens descritas no parágrafo anterior permitiu a elaboração, ainda que preliminar, da ideia de tensão ambiental como um potencial indicador para pensar o licenciamento estadual para além de uma ferramenta jurídica individualizada, mas, fundamentalmente, como elemento integrante da política pública ambiental. Uma avaliação mais robusta que, integre outras variáveis – como, por exemplo, o elemento territorial, ou a categoria das atividades licenciadas – pode auxiliar no desenvolvimento de estratégias tanto de gestão pública como de resistência popular à produção de tensões em determinados espaços e por conjuntos específicos de empreendimentos. Isso significa não apenas deter uma previsibilidade temporal ou georreferenciada, mas, em adição, fornecer elementos materiais para elaborar novas ferramentas a serem utilizadas no próprio

procedimento ou contra. Um exemplo que foge às tentativas de fixação de regras envolvendo temporalidade seria trabalhar estruturas, etapas e mecanismos para cancelamento e indeferimento dos requerimentos à luz de fundamentos republicanos.

CONCLUSÃO

A análise em políticas públicas tem como um de seus pilares a aproximação do conhecimento científico às práticas governamentais. Nesse contexto, trata não apenas de compreender como o governo – entendido como um espaço em constante disputa – é colocado em movimento, mas também as razões e fundamentos que lastreiam os caminhos desenvolvidos por esse conjunto de ferramentas responsáveis por traduzir propósitos em ações. Essa ideia parte do pressuposto que, ao mesmo tempo que o governo detém os mecanismos necessários para a formulação e execução de suas ações, se qualificando como a principal arena em que são debatidas, produzidas e implantadas as políticas públicas, este também é permeável a interferências externas e internas. De todo modo, tal relação não implica em uma subordinação incondicional a essa pluralidade de interesses. Ao contrário, estes tendem a caracterizar a ação estatal, conformando o que foi compreendido como autonomia relativa. Para além da ideia principal de distinguir pretensões de ações, as políticas públicas envolvem diversos atores e níveis e decisão, tratam de questões abrangentes voltadas para o futuro, mas a partir de objetivos específicos, e têm sua origem em ações intencionalmente formuladas. Complementarmente, incluem etapas que vão além de sua formulação e decisão de implementação.

Quando esses conceitos e proposta de análise são transportados para o campo jurídico, a primeira evidencia que explicita essa relação é a dificuldade de comunicação do Direito com outros ferramentais e uma evidente precariedade metodológica. Isso porque, expressivas parcelas das pesquisas jurídicas são compostas de análises formalistas, circunscritas por questões e fundamentos eminentemente doutrinários. Mesmo quando se trata de análises em políticas públicas, no qual os juristas tendem a possuir um *locus* privilegiado de observação, a tendência de distanciamento do debate político é mantida, como se fosse possível deslocar os mecanismos jurídicos do contexto no qual encontram-se inseridos. E, mesmo com os esforços recentes, pautados na ideia de que a qualidade das políticas públicas depende dessa combinação disciplinar, muitas barreiras ainda precisam ser rompidas. A proposta do presente trabalho foi trabalhar conjuntamente abordagens doutrinárias e elementos teórico-metodológicos de outras ciências a fim

de tentar escapar das tradicionais limitações enfrentadas pela pesquisa em Direito. E o principal mecanismo oferecido pelas ciências sociais para o estudo de políticas públicas são as análises fundamentadas no campo neo-institucional que, consideradas as atuais circunstâncias, devem ser empregadas com cautela e de forma crítica, sob o risco de reproduzirem avaliações frágeis e incompletas, desconectadas de seu contexto.

A abordagem institucional emerge a partir da teoria da escolha racional. Entretanto, suas limitações explicativas levaram-na para o ostracismo, junto com o institucionalismo. Mais recentemente, verificou-se a retomada desse tipo de abordagem, desta vez, tendo o elemento racional ponderado e deslocando seu foco, originalmente descritivo, para a compreensão da forma de produção dos resultados políticos. Essa ressurgência foi observada em diversos campos, a partir de uma diversidade de assuntos e abordagens. Em meio a essa multiplicidade, destaca-se o institucionalismo histórico, privilegiado por esse trabalho haja vista a adequação de sua proposta à análise ora pretendida. Neste caso, o Estado e suas interações são observados em um longo lapso temporal, ainda que não se trate de uma macro-teoria. Ou seja, caracterizando-se pelo médio alcance, centra-se em fenômenos cuja abrangência no tempo é limitada. Complementando, essa perspectiva sustenta que a organização da comunidade seria a principal variável para determinar o comportamento coletivo e que suas transformações estariam ligadas à dinâmica histórica. Isso significa dizer que o passado não só influenciaria o presente, mas também contribuiria substantivamente para delimitar as possibilidades de ação. Desse modo, mudanças expressivas estariam necessariamente atreladas a custos muito elevados, diminuindo o risco de instabilidades institucionais. Essa condição permitiria compreender suas transformações a partir de sua trajetória.

Analisar políticas públicas por meio de uma perspectiva neo-institucional pressupõe que sua formação tem as instituições como sua principal influência. Assim sendo, estas podem, ao mesmo tempo, produzir uma infinidade de interferências que perpassam não só questões procedimentais e materiais envolvendo formulação e direção das políticas, mas também os próprios atores – no que diz respeito, às suas posições, estratégias e capacidade de interferência em determinados assuntos e momentos. Tendo em vista essa premissa, o estudo conduzido procurou se fundar em três indagações, a importância das instituições

para compreender a política pública ambiental, a possibilidade de abordar o licenciamento via neo-institucionalismo, e os limites desse instrumental teórico-metodológico para conferir potencial explicativo à avaliação proposta. E a tentativa de buscar compreender tais inquietações foi organizada também em três estágios, quais sejam, uma avaliação histórica sobre o Rio de Janeiro, outra sobre a composição institucional do licenciamento ambiental estadual e, finalmente, um estudo tratando da operacionalização da ferramenta, calcado nas deliberações dos órgãos ambientais.

Mesmo considerando o limite explicativo das teorias de médio alcance, como o neo-institucionalismo, optou-se por recuperar um longo trecho da história fluminense a fim não só de auxiliar na contextualização, mas de evidenciar alguns pontos de convergência entre os últimos séculos. Nesse sentido, é somente a partir do ciclo do ouro, com a realocação das instâncias de controle e fiscalização que a economia fluminense ganha maior dinamismo. Isso se acentua com a vinda da corte portuguesa, e tal centralização, que também ganha contornos políticos e culturais, é mantida mesmo após a independência. Esta é caracterizada por fortalecer estruturas conservadoras, voltadas para a manutenção dos interesses das elites locais. E é a partir dessa perspectiva que a ascensão do café é orientada. Ou seja, na direção de perpetuar os monopólios de terras, escravos e instituições. A utilização predominante de mão de obra escrava, bem como de baixa tecnologia limitaram a capacidade de capilarização dos resultados econômicos para o interior, concentrando-os na capital, bem como produziu impactos ambientais significativos, cujos efeitos são sentidos até hoje. Com a Constituição Federal de 1891, há uma série de mudanças significativas, como o fim da monarquia, a estruturação do federalismo, ampliando o poder do Estados, e uma reorganização tributária, que produzem um ambiente mais fértil para o desenvolvimento regional, como ocorre em São Paulo. Entretanto, no Rio de Janeiro, haja vista a segmentação política entre Distrito Federal e interior, esse movimento acaba indo na direção contrária, produzindo ainda mais concentração.

O final do século XIX e início do XX marcam o crescimento de São Paulo, deslocando o protagonismo fluminense que, apesar de também experimentar certa prosperidade, o faz – estimulado pelos setores público, cultural e de serviços – em ritmo inferior ao nacional. A concentração dos investimentos na atual capital

fluminense sofre um revés apenas a partir da década de 1960, com a criação da Novacap. Apesar de autoritário, o movimento de transferência é sustentado por apoiadores do governo que desejam a ampliação do capitalismo nacional para o interior, o que seria muito custoso se fosse realizado no âmbito de um território tradicionalmente caracterizado por exercer intensa oposição. De todo modo, acreditava-se que essa mudança não se sustentaria e que a capitalidade se manteria no Rio de Janeiro. Com base nessa premissa, foram formuladas políticas públicas que intensificaram ainda mais a disputa com o interior. Contudo, foram necessários poucos anos para que os prejuízos econômicos associados à transferência ficassem claros.

Esse movimento de descentralização econômica e política é intensificado com a ruptura provocada pelo regime militar, responsável em grande medida pela degradação da política local a partir das cassações, mas também em virtude da fusão da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, realizada concomitantemente à previsão de uma centralizada institucionalidade metropolitana. Tal decisão é adotada sob o pretexto de corrigir um erro histórico de separação do centro de sua periferia e seria acompanhada de investimentos federais para ajudar a alavancar a economia fluminense. Tal promessa acabou não se verificando, uma vez que, com a emergência da crise a partir do final dos anos 1970, o governo central foi obrigado a diminuir sua atuação, revendo suas prioridades. Por outro lado, se a fusão não correspondeu às expectativas político-econômicas, esta criou uma janela de oportunidade para transformação institucional que foi lida com precisão ao menos por parte da burocracia local. Dessa forma, ao menos no que diz respeito às demandas ambientais, foi possível – com o auxílio de um contexto internacional favorável – introduzir uma série de ferramentas que, ainda que tivessem sua implementação limitada naquele momento, seriam a base para a consolidação institucional nos anos seguintes.

A acentuada crise econômica perpassa os anos 1980 e apenas em meados de 1990 o Estado apresenta sinais de sua recuperação. Entretanto, é necessário lembrar que, em paralelo a esse movimento, o Rio de Janeiro vinha exercendo sua vocação política oposicionista, o que dificultava ainda mais sua relação com o governo federal. Essa dinâmica é alterada a partir do final da primeira década dos anos 2000, momento no qual governo federal e estadual articulam-se com a aliança

PT-PMDB. A oposição dá lugar à convergência que, combinada com bonança da economia do petróleo, viabilizam um novo ciclo de prosperidade. Neste caso, marcado por uma alta dependência dos recursos provenientes da atividade extrativa mineral e, novamente, do governo central. Em meio a esse cenário, uma série de reformas institucionais são realizadas sob o discurso da necessidade de adequar o funcionamento da burocracia estatal ao ritmo acelerado dos múltiplos investimentos propostos para o Estado. É com base nessa premissa que as estruturas ambientais estaduais são transformadas a partir de um novo conjunto normativo que não só extinguiu FEEMA, IEF e SERLA, permitindo a criação do INEA, mas também modificou o sistema de licenciamento.

Esse curto momento de crescimento é rompido com a eclosão da crise econômica a partir de 2013-2014. Esta vem acompanhada de uma profunda inflexão político-institucional que, dentre outros, atinge diretamente a aliança PT-PMDB, prejudicando a capacidade de o Rio de Janeiro captar recursos em Brasília. Como consequência desse momento extremamente negativo, há a decretação de estado de calamidade pública financeira, intervenção do governo federal na área de segurança pública e negociações com a União são realizadas para garantir algum suspiro ao orçamento estadual. Em meio a esse período permeado de incertezas, a eleição de 2018 foi marcada por uma elevada polarização e o resultado das urnas confirmou a ascensão de candidaturas lastreadas por fundamentos de extrema direita. No caso do Rio de Janeiro, essa guinada conservadora foi marcada pela vitória de candidatos sem experiência tanto no executivo como no legislativo, ampliando ainda mais as incertezas não apenas no campo econômico, mas também político e social.

Considerando o contexto histórico anteriormente introduzido, para analisar o formato vigente do licenciamento ambiental no Brasil, foram selecionadas etapas estratégicas, dentre outros, definição de competência, regras de enquadramento, e definição do escopo da análise técnica. Estas, por sua vez, caracterizam a ação do gestor público como altamente discricionária, transpassada por discursos técnico-científicos, que tornam o procedimento praticamente impermeável às interferências externas. Primeiramente, porque a larga abrangência de atuação do administrador sob a condição de legislador dos processos aumenta o nível de incerteza sobre o licenciamento, mitigando a capacidade de articulação social. Em segundo, porque o

predomínio da linguagem técnico-científica não só exclui, como circunscreve as possibilidades de diálogo, admitindo apenas o seu esquema teórico-metodológico como aceitável para o procedimento. Importante ressaltar que tal afirmação não defende uma equiparação das opiniões individuais sobre o pensamento. Mas apenas alerta para a forma em que esses saberes são mobilizados e o papel estratégico que estes representam, notadamente, como substitutivos aos parâmetros decisórios republicanos e democráticos. O exemplo mais evidente dessa relação complicada entre ciência e sociedade é explicitado pelo papel desempenhado pelo RIMA, que, no plano do discurso, se propõe um instrumento simplificador do cálculo científico, tornando-o supostamente acessível à sociedade.

Desse modo, a participação popular aparece no licenciamento de modo rarefeito e qualquer intervenção mais robusta possui elevado custo (técnico, financeiro ou pessoal) que, em regra, vem acompanhado de igual incerteza sobre os resultados dessa empreitada. Para além das interferências sociais externas, outras questões marcam o modelo de licenciamento brasileiro, como a participação de outros órgãos interessados – e.g., FUNAI, Palmares, IPHAN etc. – e as etapas de monitoramento e renovação das licenças que se revelam ainda mais precários. Isso porque, nessa última situação, não há qualquer previsão de participação da sociedade, que se vê obrigada, novamente, a disputar a questão fora do procedimento de licenciamento, em outras instâncias, mobilizando ainda mais recursos e ampliando seu risco. Considerando as análises desenvolvidas, entende-se o licenciamento como o *locus* da concertação, avesso ao conflito, visa evita-lo a todo modo, externalizando-o sempre que possível, mesmo que possa ser afetado mais adiante.

Parte da dinâmica acima descrita tem sua origem no pioneirismo exercido pelo Rio de Janeiro nos anos 1970, ao buscar o desenvolvimento de estruturas institucionais técnicas e independentes de interferências político-partidárias. Nesse contexto, dentre outros, foram pensados os sistemas de licenciamento de atividades poluidoras, sanções administrativas, conselhos deliberativos, e mecanismos de avaliação de impacto, incorporados em grande medida pelo governo federal ao longo das décadas seguintes. Todavia, esse modelo inovador, que sofre algumas modificações ao longo de sua existência, é significativamente transformado no bojo das reformas gerenciais, a partir de 2009, intensificando uma racionalidade

neoliberal latente. Esta é explicitada, por exemplo, pelas novas regras de competência entre CECA e CONDIR, bem como pela flexibilização do licenciamento, feito, em regra, via ordens do Poder Executivo estadual, com limitada sustentação legislativa. Esse cenário é marcado por uma nova defesa da autonomia burocrática a partir do discurso de independência técnica – entendida como remédio para as interferências políticas –, marginalizando o controle social da política pública. As alterações e ausências explicitam um novo pioneirismo desse igualmente inovador modelo estadual que, ao mesmo tempo que acelera a dinâmica de concessão de licenças – diminuindo o controle ambiental sobre elas –, não resolve dilemas antigos do sistema federal. Ao contrário, tende a reforçar pressupostos altamente nocivos à política pública, isto é, de aproximação da iniciativa privada (sob a condição de responsável pelo ato autorizativo) e externalização dos conflitos para fora do procedimento.

A análise da política pública por meio de sua conformação institucional formal, explicitada por seus órgãos gestores e ordenamento normativo, é complementada pelo estudo de dados quantitativos. Inicialmente, a abordagem territorial permitiu reforçar a premissa de que o Estado precisa ser analisado para além de sua região metropolitana, evitando reproduzir os discursos que equiparam o interesse fluminense ao da capital e respectiva periferia. Nesse sentido, as regiões se destacam por apresentar dinâmicas próprias que ensejam abordagens igualmente diferenciadas. Contudo, como comentado, o que se observou na última reforma foram apenas mecanismos genéricos definidos por seu caráter flexível em relação ao modelo trifásico. Os dados estudados a luz dessa mudança permitem sustentar a ideia de que os mecanismos ambientais não serão integralmente solapados, mas reforçarão contornos neoliberais intrínsecos à sua própria existência. No caso do licenciamento estadual, vislumbra-se um maior controle dos requerentes sobre o procedimento, que será caracterizado por uma maior exposição individual dos técnicos representando esses interesses, ao mesmo tempo em que o Estado, menos presente, continuará sendo diretamente responsável, uma que vez continua emitindo a autorização.

Ademais, os dados reforçam a importância da relação CECA/CONDIR para o funcionamento desse modelo. Isso porque, a concentração no Conselho Diretor do protagonismo sobre o licenciamento torna o procedimento mais tecnocrático e

menos propenso às intervenções externas. Por outro lado, o enfraquecimento da CECA é complementado por uma atuação estratégica da Comissão que, em regra, passa a maior parte do seu tempo exercendo tarefas burocráticas. Isso significa dizer que, não só suas decisões são praticamente uma extensão do CONDIR – vide a origem dos fundamentos técnicos, i.e., INEA –, mas também, quando necessário, empresta ao Conselho Diretor sua legitimidade política para a adoção de decisões difíceis e com elevada repercussão político-social. Olhando especificamente para as licenças, as LPIs reforçam a dinâmica anterior, eis que a CECA autoriza o afastamento do EIA e o CONDIR concede a licença, e também iluminam uma das formas de implementação dessa agenda neoliberal. Ou seja, sua ascensão desloca o modelo flexível da excepcionalidade para a trivialidade, reduzindo o tempo e o controle sobre a licença, externalizando essas obrigações junto de novos riscos para a sociedade. Enquanto isso, o poder público é mantido não só como corresponsável, eis que emitiu o ato administrativo, mas também como coparticipe na eventualidade de ser necessário defender o ato administrativo. Tudo isso a pretexto de compatibilizar os investimentos com o tempo da avaliação ambiental.

Outros elementos reforçam a afirmação anterior. Isto é, os indeferimentos e cancelamentos sustentam a hipótese da aversão ao conflito na medida em que CECA e CONDIR evitam ao máximo negar as licenças nas situações em que é necessário contrapor os interesses do requerente com questões de ordem difusa e coletiva. Como resultado dessa dinâmica, imagina-se que a concessão das licenças e autorizações está lastreada por uma elevada concertação dos interesses coletivos definidos em que, notadamente, durante os primeiros estágios do licenciamento. Quando se observa o fluxo temporal das licenças, não só se confirma a ideia da aceleração das emissões ao compararmos as LPIs com o licenciamento trifásico, como os dados indicam uma complicada relação nos procedimentos que envolvem a atuação conjunta de CECA e CONDIR. Adicionalmente, os números referentes às LORs e a potencial estratégia de evitar ao máximo o cumprimento das medidas necessárias à adequação do empreendimento à legislação ambiental reforçam a ideia de que é necessário olhar de forma mais detida para as outras ocorrências que caracterizam o que foi chamado de licenciamento flexível. Por último, a análise a partir do estágio de desenvolvimento dos projetos permitiu relacionar suas etapas

com os dados anteriormente produzidos, viabilizando a elaboração de cenários prospectivos a respeito do ritmo do licenciamento no Estado.

Uma interpretação integrada dos elementos analíticos empregados para estudar o licenciamento ambiental estadual permite pensar a política pública a partir da ideia de tensão ambiental. Isto é, um indicador lastreado pela integração da tradicional abordagem jurídica com instrumentos teórico-metodológicos provenientes do neo-institucionalismo. Ainda que tenha sido introduzido de modo limitado, sua análise pode ser articulada com outras variáveis, como a territorial. De qualquer modo, seu emprego nesse atual estágio já se caracteriza como um mecanismo suficiente para auxiliar tanto no desenvolvimento da política pública no campo institucional formal, como também na produção de resistências e contra condutas face à guinada neoliberal que tende a ser intensificar nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Haroldo. A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático. **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 59, 1993, p. 5-14, dez.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004.

ACSERALD, Henri. Tecnologias sociais e sistemas locais de poluição. **Horizontes antropológicos**. Ano 12. n. 25. Jan. -jun. Porto Alegre, 2006. p. 117-138.

ACSERALD, Henri. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. **Revista Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**. vol.24 n. 68. São Paulo: USP, 2010.

ACSERALD, Henri. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. **Sociologias**. Ano 16, n. 35, jan. -abr. Porto Alegre, 2014. p. 84-105.

ACSERALD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA. Gustavo das Neves. **Cidade, Ambiente e Política**. Problematizando a Agenda 21 local. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 2a ed. rev. e atual.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

ALBUQUERQUE, Daniela Pires e; BRANDÃO, Heloísa Bartolo; HONORA, Ana Carolina de Campos; CASTRO, Charles Alexandre Mendes de. **Regularização fundiária em unidades de conservação**: as experiências dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais. Rio de Janeiro: Instituto Estadual do Ambiente, 2010

ALMEIDA, Luciana Togeiro de. **Política ambiental**: uma análise econômica. Campinas: Papirus, 1998.

ALONSO, Angela; COSTA, Valeriano; MACIEL, Débora. Identidade e estratégia na formação do movimento ambientalista brasileiro. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, 2007. p. 151-167.

ALONSO, Angela; FAVARETO, Arilson. From One Summit to Another: The Changing Landscape of Brazilian Environmental Movement. **The Journal of Environment & Development**. Vol. 21 n. 1, 2012. p. 28-31.

ANSELL, Christopher. Network institutionalism. *In* RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (ed.) **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 75-89.

ANTUNES, Paulo Bessa de. **Direito Ambiental**. 8ª ed. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2005.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. As políticas públicas no Brasil. *In:* **Ensaios sobre desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan Fase, 2000.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. *In* **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 18 n. 51, 2003. p.7-9.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**. Rio de Janeiro v. 45, n. 3, 2002. p. 432-458.

ARRETCHE, Marta. **Políticas sociais em um estado federativo**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

AZEVEDO, Lena; FAULHABER, Lucas. **SMH 2016**: Remoções no Rio de Janeiro Olímpico. Rio de Janeiro: Mórula Editorial, 2015.

BAUGARTNER, Frank e JONES, Bryan. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BERNARDIN, Pascal. **O império ecológico**: ou A subversão da ecologia pelo globalismo. Campinas: Vide editorial, 2015.

BIM, Eduardo Fortunato. **Licenciamento Ambiental**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

BONETI, Lindomar. **O silêncio das águas**: políticas públicas, meio ambiente e exclusão social. Ijuí: Unijuí, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. a. 34. n. 133 jan./mar., 1997. p. 89-98.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. *In* FORTINI, Cristiana; DIAS, Maria Tereza Fonseca; ESTEVES, Júlio César dos Santos. (orgs.) **Políticas públicas**: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BURIAN, Paulo Procópio. **Do estudo de impacto ambiental à avaliação ambiental estratégica** – ambivalências do processo de licenciamento ambiental do setor elétrico. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Unicamp, 2006.

BURSZTYN, Marcel; PERSEGONA, Marcelo. **A grande transformação ambiental**. Uma cronologia dialética homem-natureza. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CAIDEN, Naomi; WILDAVISKY, Aaron. **Planning and Budgeting in Developing Countries**. Nova Iorque: John Wiley. 1980.

CALDWELL, Lynton K. **International Environmental Policy**: from the Twentieth to the Twenty-First Century. Durham: Duke University Press, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.

CANOSA, Lourdes P. **Todas as fatias e a cereja também**: o pensamento político da FIRJAN em quinze anos de crise (1980-1995). Tese de doutorado. IFCS/UFRJ, 1998.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo urbano**: entre o discurso e a prática. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

CARVALHO, Cristina Amélia Pereira de, VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; LOPES, Fernando Dias. Perspectiva institucional para análise das organizações. In: **ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**, 1999, Foz do Iguaçu. Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, 4, no. 16, 1937. p. 386-405.

COHEN, Michael, MARCH, James e OLSEN, Johan. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterley** n. 17, 1972. p. 1-25.

CORBUCCI, Eliana Maria. Políticas públicas ambientais e participação social no Brasil. *In*: **Espaço & Geografia**. v. 6. n. 2. 2003, p. 75.

CORREIA, Arícia Fernandes. Relatório Final da Pesquisa sobre Regularização Fundiária para o Ministério da Justiça e o Instituto de Economia Aplicada (IPEA) - **Não tinha teto, não tinha nada**: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não realizaram o direito à moradia no Brasil. 2015.

CORTES, Soraya Vargas. Sociologia e políticas públicas. *In* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 47-68.

COSTA, Bruno; BONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. *In* FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012.

COUTINHO, Diogo R. O Direito nas políticas públicas. *In* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 181-200.

CRUZ, José Luis Vianna da. Novas perspectivas de análise da dinâmica socioeconômica e territorial da Região Fluminense do Extrativismo Petrolífero. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**. n. 9, Rio de Janeiro, 2016. p. 49–67.

DAIN, S. **Rio de todas as crises – crise econômica**. Série Estudos. Rio de Janeiro. n. 80, 1990.

DAINTITH, Terence. (ed.) **Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches**. Berlin, New York: Walter de Gruyter, European University Institute Series A, No. 7, 1988.

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

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec: Nupaub/USP, 2008.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

ELLIOT, Lorraine. **The Global Politics of the Environment**. Nova Iorque: NYU Press, 2004.

ERTHAL, Thiago Serpa. **Revisibilidade das Licenças Ambientais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FACHIN, Roberto C., MENDONÇA, Ricardo C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. *In*: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (org.). **Organizações, Instituições e Poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 29-46.

FARAH, Marta Ferreira Santos. A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de política pública. *In* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91-126.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A multidisciplinariedade no estudo das políticas públicas. *In* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 11-21.

FARIAS, Talden. **Licenciamento Ambiental**. Aspectos teóricos e práticos. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015

FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2008.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental**: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil. São Paulo: Boitempo, 1998.

FERREIRA, Marieta de Moraes; GRYNSZPAN, Mário. A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro. Revista Brasileira de História, São Paulo, v.14, nº 28, p.74-100, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: Editora FGV, 1999.

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental: reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta. *In* MILARÉ, Édis (coord.). **Ação civil pública – Lei 7.347/85 – 15 anos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; MORITA, Dione Mari; FERREIRA, Paulo. **Licenciamento Ambiental**. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015.

FONTENELLE, Miriam; AMENDOLA, Cynthia Marques. **Legislação Ambiental**: Licenciamento e Fiscalização no Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

FONSECA, André Luiz O. S. Recuperação produtiva fluminense e a ascensão de seu interior. *In* Revista Rio de Janeiro, n. 18-19, jan.-dez. 2006

FRANCO, José Luiz de Andrade. A Primeira Conferência Brasileira de Proteção à Natureza e a questão da Identidade Nacional. **Varia Historia**. V. 18, n. 26, 2002. p. 77-96.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. Preocupações com a proteção à natureza e com o uso dos recursos naturais na Primeira República brasileira. **Revista Textos de História**. vol. 12. n. 1/2. Brasília: UNB, 2004.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. **Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil, anos 1920-1940**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2009.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ou reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. *In* SOUZA, Jessé. (org.). **Democracia hoje**. Brasilia. UnB, 2001.

FREY, Klaus. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa** PPGSP/UFSC n. 18, set., 1999. p. 1-36.

GARETH, Porter; BROWN, Janet Welsh. **Global Environmental Politics**. Colorado: Westview Press, 1996.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. *In* FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. **O licenciamento ambiental prévio e a localização de grandes empreendimentos**: o caso da TKCSA em Santa Cruz, Rio de Janeiro, RJ. Dissertação de Mestrado. UFRJ/IPPUR, 2011.

HAY, Collin. Constructivist Institutionalism. *In* RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (ed.) **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 56-74.

HALL, Peter A. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. University of New York, **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, April 1993.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. n. 58, 2003. p. 193-223.

HONNETH, Axel. **A luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 34, 2003.

JACCOUD, Cristiane (org.). **Comentários à legislação ambiental do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 181-221.

KLANOVIEZ, Jó; ARRUDA, Gilmar; CARVALHO, Ely Bergo de. **História ambiental no sul do Brasil**. São Paulo: Alameda, 2012.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**. O Brasil e as três conferencias ambientais das Nações Unidas. Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

LASWELL, Harold Dwight. **Politics**: Who Gets What, When, How. Cleveland, Meridian Books. 1936.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. *In* CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; LIMA, Maíra Luísa Milani de; FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti. Ação civil pública, termo de ajustamento de conduta e formas de reparação do dano ambiental: reflexões para uma sistematização. In: MILARÉ, Édis (coord.). **A ação civil pública após 20 anos**: efetividade e desafios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LE PRESTE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

LESSA, Carlos. **O Rio de todos os brasis**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

LIMA, Luciana Leite. Análise de políticas públicas: considerações sobre a utilidade da perspectiva neo-institucional e do conceito de autonomia relativa do Estado. **Revista do Centro de Ciências Sociais e Humanas**. v. 19 n. 2, 2006. p. 101-110.

LIMA, L.D.; MACHADO, C.V.; GERASSI, C.D. O neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica. *In* MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T.W.F. (Org). **Caminhos para análise das políticas de saúde**, 1.ed.– Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. p.181-219.

LIMA, Thaís Damasceno; DEUS, Larissa Naves. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. **Revista Cadernos de Economia**, Chapecó, v. 17, n. 32, jan./jun. 2013. p. 52-65.

LIMONAD, Ester. **Os Lugares da Urbanização**: O caso do interior fluminense. São Paulo. Tese de Doutorado FAUUSP, 1996.

LINDBLOM, Charles. The Science of Muddling Through. **Public Administration Review** v. 19, 1959. p. 78-88.

LINDBLOM, Charles Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review** v. 39, 1979. p. 517-526.

LYNN, Laurence. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

LOBO, Eulália M., L. **História do Rio de Janeiro** (do Capital Comercial ao Capital Industrial e Financeiro). Rio de Janeiro: IBMEC, 1978.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional no campo ambiental brasileiro. **Revista Dados**. Vol. 56, n. 2. Rio de Janeiro, 2013. p. 311-349.

LOWI, Theodor. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *In* **Public Administration Review**. V. 32, 1972. p. 298-310.

LUFT, Rosangela Marina. **Políticas Públicas Urbanas**: premissas e condições para a efetivação do direito à cidade. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociológicos**: lineamentos para una teoría general. Alianza Editorial/Universidad Iberoamericana, 1991.

NASCIMENTO, Sílvia Helena Nogueira. **Competência para o licenciamento ambiental na Lei Complementar n. 140/2011**. São Paulo: Atlas, 2015.

NATAL, J. L. **O Estado do Rio de Janeiro pós-1995**: dinâmica econômica. Rede urbana e questão social. Rio de Janeiro: Faperj, 2005.

NORTH, Douglass. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Legislação Florestal (Lei n. 12.651/12) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei complementar n. 140/11)**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria Silva da.; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, Agência e Interpretação: Elementos para uma Abordagem Recursiva do Processo de Institucionalização. **Rev. adm. contemp.** [online]. vol.14, 2010. p.77-107.

MARQUES, Eduardo. **Estado e Redes Sociais**: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan. 2000.

MATTOS, Ilmar R. **O Tempo Saquarema**. São Paulo: Hucitec, 1987

MEAD, Lawrence. **Public Policy**: Vision, Potential, Limits, Policy Currents, Fevereiro: 1-4. 1995.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política *In* MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.) **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MARQUES, Luiz. **Capitalismo e colapso ambiental**. Campinas: Editora Unicamp, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. In: **Revista de direito ambiental** v. 41. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MEDEIROS JUNIOR, Helcio de. Desconcentração econômica e atratividade regional no estado do Rio de Janeiro entre 2000 e 2010. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 1. 2013. p. 23-52.

MELO, Hildete Pereira de; OLIVEIRA, Adilson de. Café e Petróleo: Um paralelo histórico. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, N.7, pp. 91 - 104, jan./jun. 2015

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009;

MERCÊS, Guilherme; FREIRA, Nayara. Crise fiscal dos Estados e o caso do Rio de Janeiro. **Geo UERJ**. Rio de Janeiro, n. 31, 2017. p. 64-80.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MILARÉ, Édis. O compromisso de ajustamento de conduta e a responsabilidade penal ambiental. In: MILARÉ, Édis (coord.). **A ação civil pública após 20 anos**: efetividade e desafios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MOREIRA, Danielle de Andrade. Compensação Ambiental *In* JACCOUD, Cristiane (org.). **Comentários à legislação ambiental do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 181-221.

MOTTA, Marly Silva da. **Rio de Janeiro**: de cidade-capital a Estado da Guanabara. Editora FGV, 2001a.

MOTTA, Marly Silva da. **O lugar da cidade do Rio de Janeiro na federação brasileira: uma questão em três momentos**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2001

MOTTA, Marly Silva da. **O eleitorado carioca não vai morrer de tédio**. Jornal da Cidadania. Rio de Janeiro, v.14, nº 142, p.8-9, ago.2008. Texto disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL/4ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Deficiências em estudos de impacto ambiental**: síntese de uma experiência. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

MULLER, Pierre. SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 1. Brasília, janeiro-junho, 2009. p. 95-121.

NETO, Jayme Freitas Barral; NETO, Romeu e Silva. **Uma nova trajetória para a economia fluminense**: inflexão positiva graças ao crescimento do interior. *In* Yves A. Fauré, Lia Hasenclever, Romeu e Silva Neto. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. p. 25-48.

NETO, Octavio Amorim; SANTOS, Fabiano. O Rio de Janeiro e o Estado Nacional (1946-2010). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 56, no 3, 2013. p. 467 a 496.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Reestruturação produtiva e regionalização da economia no território fluminense**. Tese de doutorado. FFLCH/USP, 2003.

OSPINA BOZZI, Sonia M. **Revista Reforma y Democracia**. n. 10 Caracas, 1998. p. 1-18.

OSÓRIO, Mauro. VERSIANI, Maria Helena. O papel das instituições na trajetória econômico-social do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n.2, 2013. p. 188-210.

PÁDUA, José Augusto. (org.). **Ecologia & política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição**: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

PARRON, Tâmis Peixoto. **A política de escravidão no Império do Brasil** (1826-1865). Dissertação de Mestrado. FFLCH/USP, 2009

PEDROSA, Oswaldo; CORRÊA, Antônio. A crise do petróleo e os desafios do pré-sal. **Caderno Opinião**. fev. Rio de Janeiro: FGV Energia, 2016.

PEREIRA, André da Silva. A economia do Estado do Rio de Janeiro: Ontem e Hoje. **Teoria e evidência econômica**. Ano 3. N. 5. 1995. p. 145-179.

PEREIRA, Lia Alt; PEREIRA Lia Valls. O setor público brasileiro – 1890/1945, **Texto para Discussão**. n. 845. Rio de Janeiro, IPEA, 2001.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes. **Distributive Justice and Transportation Equity**: Inequality in accessibility in Rio de Janeiro. Tese de doutorado. Oxford University, 2018.

PEREZ, Maurício Dominguez. **Lacerda na Guanabara**: a reconstrução do Rio de Janeiro nos anos 1960. Rio de Janeiro: Odisseia editorial, 2007

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**: promise and performance. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

PIERSON, Paul. **Politics in Time**: History, Institutions, and Social Analysis. Nova Jersei: Princenton University Press, 2004.

PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. *In* BENJAMIN, Antonio Herman; FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Direito Ambiental e as Funções Essenciais à Justiça**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.55-83.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (eds.) **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RHODES, R. A. W.; BINDER, Sarah A.; ROCKMAN, Bert A. (ed.) **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

RIBEIRO, Alan dos Santos. **"The leading commission-house of Rio de Janeiro"**: a firma Maxwell, Wright & Co. no comércio do Império do Brasil (c.1827-1850). Dissertação de Mestrado. ICHF/UFF, 2014.

RIGOTTO, Raquel Maria. Inserção da saúde nos estudos de impacto ambiental: o caso de uma termelétrica a carvão mineral no Ceará. **Ciência & Saúde Coletiva**. Vol. 16 n. 4. Rio de Janeiro, 2009

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neo-institucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas**. V. 5 n.1 jan-jun. Porto Alegre, 2005. p. 11-28.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.

RONZA, Cristiane. **A política de meio ambiente e as contradições do estado**: a avaliação de impacto ambiental em São Paulo. Dissertação de Mestrado em Política Científica e Tecnológica. Unicamp, 1998. SAAVEDRA, Fernando Estenssoro. **História do debate ambiental na política mundial** 1945-1992. Ijuí: Editora Unijuí, 2014.

SABATIER, Paul e JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning**: The Advocacy Coalition Approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SANTIAGO, T. M. O.; REZENDE, J. L. P.; BORGES, L. A. C.; BORGES, A. F.; SANTOS, A. A.. A eficácia da avaliação de impactos ambientais no Brasil. **Revista IberoAmericana de Ciências Ambientais**, Aquidabã, v.6, n.2, p.37-51, 2015

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Economia fluminense: superando a perda de dinamismo? **Revista Rio de Janeiro**, n. 8, 2002. p. 31-58.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado Diálogo interfederativo na política de saneamento básico e resíduos sólidos. In: Silvia Gershman; Angela Moulin S. Penalva Santos. (Org.). **Saúde e políticas**

sociais no Rio de Janeiro. 1ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016, v. 1, p. 229-260.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de textos, 2008.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Planejamento Urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 30-61, 2006.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. **Município, Descentralização e Território**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2008.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Petróleo, energias renováveis e disputa federativa no Brasil. *In* **Petróleo, Royalties e Região**, v. 50, p. 13-19, 2015.

SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos; TEIXEIRA, Sandra Regina Alves. Danos contra o patrimônio histórico e cultural e seus instrumentos normativos de tutela: estudo de caso a partir de uma ação civil pública. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**. v. 30 n. 1, p. 144-159, 2016.

SILVA, Robson Dias da. Industria e Desenvolvimento Regional no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012

SILVA, Eduardo Fernandez. Encontramos o petróleo no pré-sal: e agora? in **Cadernos ASLEGIS** nº 35, 2008. p. 81-120.

SILVA, Eduardo Fernandez. **Evolução da economia do Estado do Rio de Janeiro na segunda década do século XXI**. Estudo Técnico. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SINGER, André. Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 97, 2013. p. 23-40.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. Pequeno ensaio sobre como o Direito ensina errado a História ou algumas dicas para quem faz um trabalho acadêmico. *In* CUNHA, José Ricardo (org.). **Epistemologias críticas do Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 75-85.

SCOTT, Richard W. **Institutions and organizations**. 2. ed. London: Sage Publications, 2001.

SELZNICK, Philip. **Leadership in administration**: a sociological interpretation. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1957

SHEPSLE, Kenneth A. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. **Journal of Theoretical Politics** 1(2), abril, 1989. p. :131-147.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. O sentido histórico da formação econômica fluminense e desdobramentos para a crise de suas finanças públicas estaduais: desafios estruturais diante da estrutura produtiva oca. **Anais do XXIII Encontro Nacional de Economia Política**. Niterói, 2018.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A Falácia da "inflexão econômica positiva": algumas características da desindustrialização fluminense e do "vazio produtivo" em sua periferia metropolitana. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 1, fev. 2013. p. 53-85.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A crise no Estado do Rio de Janeiro entendida não apenas como uma questão financeira. **Geo UERJ**. Rio de Janeiro, n. 31, 2017. p. 34-63.

SOUZA, Celina. "Estado da Arte" da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias (versão preliminar). Texto apresentado no **XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais** (ANPOCS) GT: Políticas Públicas. Caxambu, 2003. p. 1-16

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SOUZA, Celina. Estado da arte da Pesquisa em Políticas Públicas. *In* HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p.65-85.

SILVA-SÁNCHEZ, Solange. **Cidadania ambiental**: novos direitos no Brasil. São Paulo: Humanitas; FFLCH; USP, 2000.

THELEN, Kathleen; STEINMO Sven. **Structuring politics**: Historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

URBAN, Teresa. **Saudade do matão**: relembrando a história da conservação da natureza no Brasil. Curitiba: Editora da UFPR; Fundação O Boticário de Proteção à Natureza; Fundação MacArthur, 1998.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto para Discussão**. n. 405. Rio de Janeiro, IPEA, 1996.

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. **O governo ambiental no Brasil**: uma análise a partir dos processos de avaliação de impacto ambiental. Tese de Doutorado. IFCH/Unicamp, 2018.

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado; COELHO, Gustavo Flausino. Alternativas de financiamento de infraestrutura urbana: uma análise de desempenho dos certificados de potencial adicional construtivos nas operações urbanas consorciadas água espraiada (SP) e porto do rio (RJ). In: **XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI**, 2016, Brasília. DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 406-426

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. As batatas de Pirro. Comentários sobre 'As regras institucionais, constrangimentos macroeconômicos e inovação do sistema de proteção social brasileiro nas décadas de 1990 e 2000'. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14(3), 2009. p.707-719.

WANDESFORDE-SMITH, Geoffrey & MOREIRA, Iara Verocai Dias. Subnational government and EIA in the developing world: bureaucratic strategy and political change in Rio de Janeiro, Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**. V. 5, I. 3, September, 1985. p. 223-238.

WILDAVSKY, Aaron. **The Policy of Budgetary Process**. Boston: Little and Brown, 1992.

WILLKE, Hellmut. Daintith Terence, ed., Law as an Instrument of Economic Policy: Comparative and Critical Approaches. Berlin, New York: Walter de Gruyter, 1988, European University Institute Series A, No. 7. **Journal of Public Policy**, 8(2), 1988. p. 213-214.

ZHOURI, Andréa. **As tensões do lugar**: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.