



Acc4emic INTERNATIONAL WORKSHOP ADVANCES IN CLEANER PRODUCTION

“INTEGRATING CLEANER PRODUCTION INTO SUSTAINABILITY STRATEGIES”

Reforma da Regulação Ambiental: Estudo de Caso da Licença de Operação Renovável em São Paulo

RIBEIRO, F.M. ^{a*}, KRUGLIANSKAS, I. ^b

a. Pesquisador do PROGESA/ USP-Universidade de São Paulo, São Paulo

b. Professor Titular da FEA/ USP- Universidade de São Paulo, São Paulo

*Corresponding author, flv.ribeiro@gmail.com

Resumo

O estabelecimento pelo poder público de um conjunto de requisitos para que as empresas possam operar de forma ambientalmente responsável, genericamente chamado de “regulação ambiental”, tem sido uma das atividades de implementação de políticas mais bem sucedidas do último século. Porém necessidades advindas da própria dinâmica social reclamam por uma reforma nas formas tradicionais deste processo ser conduzido, para o que diversas recomendações têm sido feitas internacionalmente. Partindo de uma relação sucinta de “características de qualidade regulatória” coligida da literatura, o presente artigo analisa um estudo de caso referente à introdução da licença de operação renovável em São Paulo, como exemplo desta reforma. Após a introdução e a apresentação da metodologia, o caso é descrito e são apresentados resultados de entrevistas com atores chave. Verifica-se que, mesmo com diversas características de qualidade e intenso planejamento, o programa ainda enfrenta dificuldades operacionais. Ressalta-se também a necessidade de maior definição de regras – inclusive para mensuração e premiação da melhoria de desempenho. Dentre as propostas de melhoria também foram verificadas uma mudança mais ampla de comportamento da parte dos reguladores, bem como a necessidade de melhorar a comunicação do programa e se discutir a divulgação pública de informações.

Palavras-chave: *regulação ambiental; licenciamento ambiental; órgão ambiental; políticas públicas ambientais.*

1. Introdução

Considerada como um dos maiores avanços nas políticas domésticas no século XX (Fiorino, 2006), a regulação ambiental pode ser definida como “o conjunto diverso de instrumentos pelos quais governos especificam requisitos para empresas e cidadãos” no seu relacionamento com o meio natural (Jacobzone, Choi e Miguet, 2007, p.101). De acordo com a OECD (2010), a regulação seria a parcela das políticas públicas ambientais dedicadas a colocar em prática seus princípios, objetivos e diretrizes. Mais do que regular o desenvolvimento das atividades econômicas (Figueiredo, 2011), na regulação ambiental o poder público estabelece regras, procedimentos e práticas para influenciar o comportamento de empresas e cidadãos, de forma a evitar, reduzir ou corrigir ameaças à saúde humana e à qualidade ambiental, surgidas pelo exercício de suas atividades (USEPA, 1992).

“INTEGRATING CLEANER PRODUCTION INTO SUSTAINABILITY STRATEGIES”

São Paulo - Brazil - May 22nd to 24th - 2013

As primeiras formas estruturadas de regulação ambiental surgiram durante a década de 1960, e trouxeram importantes resultados de melhoria ambiental em muitas regiões (Fiorino, 2006). No entanto, conforme os problemas mais imediatos foram controlados, alguns limites da abordagem tradicional da regulação passaram a ser percebidos – tais como a ineficiência econômica de alguns instrumentos, os limites destes na solução de alguns problemas mais complexos, entre outros aspectos detalhados por Ribeiro e Kruglianskas (2011a).

A percepção destes limites tem levado muitos governos e instituições a proporem reformas nos modelos de regulação ambiental, com vistas a melhorar seu desempenho, relação de custo-efetividade e qualidade (Jacobzone, Choi e Miguet, 2007). Embora cada autor ou instituição possua seu ponto de vista particular, é notória a convergência das proposições em torno de alguns aspectos críticos, conforme sugerido por Ribeiro e Kruglianskas (2011b), o que permite consolidar um conjunto de características que avaliem a qualidade regulatória para fins de estruturar a reforma proposta.

É neste contexto que o presente artigo se insere, apresentando um estudo de caso referente à introdução da licença de operação renovável em São Paulo, como exemplo de reforma regulatória. Ele é parte de uma pesquisa mais ampla e tem como objetivos: analisar a presença de características de qualidade regulatória em um programa visto como bem sucedido; verificar a percepção de regulados e reguladores quanto à influência destas características no desempenho do programa; e coligar propostas de melhoria.

2. Metodologia

A pesquisa da qual este artigo faz parte (Ribeiro, 2012) foi motivada pela percepção de que, não obstante existam vários esforços de reforma da regulação ambiental brasileira, o conteúdo e efeito deste movimento são escassamente avaliados em estudos acadêmicos. Assim, em primeiro lugar esta buscou identificar na literatura internacional as principais orientações de reforma propostas, consolidando uma relação sucinta das características essenciais de qualidade de uma regulação ambiental moderna. Em seguida, selecionou três casos no Estado de São Paulo que exemplificam uma reforma da regulação ambiental, nos quais se verificou a presença e influência destas características, propondo melhorias para efetivação de uma reforma.

De modo a subsidiar a coleta de dados desta pesquisa, o Quadro 01 apresenta a relação sucinta das características de qualidade desejáveis na regulatória ambiental, obtida por meio de revisão bibliográfica, apresentada por Ribeiro e Kruglianskas (2011b).

Uma regulação ambiental adequada aos desafios contemporâneos deve ser:	
1. participativa	8. rigorosa no <i>enforcement</i>
2. descentralizada	9. baseada em desempenho
3. flexível	10. planejada e gradual
4. simples e clara	11. suportada por recursos adequados
5. preventiva	12. mensurada e comunicada
6. indutora da inovação	13. reflexiva
7. multi-instrumental	

Quadro 01. Características de qualidade para a regulação ambiental (Ribeiro, 2012)

A pesquisa apresentada neste artigo representa um destes estudos de caso, sendo do tipo qualitativo, e utilizando o método de “estudo de caso único” (Yin, 2005). Seu foco é predominantemente exploratório, com vistas a ampliar o conhecimento existente sobre a regulação ambiental na realidade brasileira, uma vez que se trata de matéria pouco conhecida. Não obstante, utilizando a taxonomia de Gil (2008), pode-se dizer que em alguns aspectos esta assume um caráter descritivo, por relatar eventos ocorridos *ex post*, e traz reflexões de cunho explicativo, identificando causas e determinantes dos fenômenos verificados.

Quanto à coleta das evidências, foram utilizados dois procedimentos: a pesquisa documental, na qual

as informações são obtidas a partir de consultas a documentos sobre o caso (relatórios, publicações institucionais, artigos anteriores, reportagens, etc); e entrevistas semi-estruturadas, realizadas junto a atores que tiveram significativa participação nos eventos. Ao final, é realizada uma análise dos resultados frente aos objetivos propostos.

No que se refere aos dados documentais, a base foram documentos da CETESB, órgão ambiental paulista responsável pelo licenciamento e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras no Estado. Foram consultados relatórios internos, a página da empresa na Internet, e publicações acadêmicas anteriores sobre o caso. Destaque-se que, embora os documentos institucionais utilizados não sejam sigilosos, existe pouca informação disponível sobre os aspectos regulatórios envolvidos no programa, uma vez que à época de sua realização não houve a preocupação em registrar estas informações para análise posterior. Neste sentido, colaborou a atuação profissional do pesquisador como funcionário da CETESB, tendo participado ativamente em diversas das iniciativas relatadas – o que aporta significativa contribuição ao acesso à informação e ao relato e análise das evidências, mas por outro lado demanda um cuidado adicional em manter a imparcialidade durante a pesquisa.

Seja para validar ou complementar as informações obtidas na pesquisa documental, ou para avançar rumo ao objetivo de analisar sua qualidade regulatória, a presente pesquisa contou com a realização de entrevistas junto a atores que tiveram significativa participação no programa. Estas foram realizadas de forma semi-estruturada, com o roteiro básico abordando quatro aspectos:

- Participação do entrevistado no programa: Gera uma pergunta de “aquecimento”, determinando seu grau de envolvimento com o caso. Em geral a aplicação desta questão ofereceu margem para que o entrevistado falasse livremente das atividades desenvolvidas, complementando, validando ou corrigindo as informações da pesquisa documental;
- Principais características de qualidade do programa: Leva o entrevistado a refletir sobre os pontos fortes e fracos do programa, oferecendo a possibilidade do pesquisados identificar sua percepção sobre a presença das características de qualidade. Ao estabelecer um diálogo, permitiu questionar diretamente o entrevistado sobre a presença de alguma destas, caso não tivesse sido mencionada;
- Influência das características no comportamento dos regulados e/ou da CETESB: Avalia se o programa trouxe mudanças de comportamento, verificando a percepção dos entrevistados sobre a influência das características; e
- Sugestões para aprimoramento do programa: Dá ao entrevistado a oportunidade de apresentar sua visão crítica do que poderia ser aprimorado, apontando necessidades de mudança, obstáculos e pontos fracos do caso e do próprio modelo regulatório.

No caso em questão foram entrevistados quatro atores: dois do lado do regulador (o diretor de Licenciamento e Controle da CETESB; e o ex-presidente do órgão à época do início do processo), e dois do lado dos regulados (um diretor de meio ambiente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo- FIESP; e um consultor empresarial que também é o presidente do Conselho de Meio Ambiente da FIESP). Todos tiveram ativa participação em um ou mais projetos que compõe o programa, tendo exercido funções de tomada de decisão que lhes confere destacado papel no desenho regulatório.

As entrevistas foram agendadas pelo pesquisador por meio de telefone e correio eletrônico, e foram realizadas presencialmente entre julho e setembro de 2012. Cada uma durou de 45 minutos a uma hora e quinze, e foram todas gravada em áudio com a autorização dos entrevistados. O conteúdo destas gravações foi transcrito de forma não literal, sendo posteriormente sumarizado na forma de tópicos para relato e análise, mantendo entre aspas algumas citações.

3. Descrição do Caso

O instrumento do licenciamento ambiental tem como principal papel o estabelecimento de condicionantes ao exercício das atividades econômicas potencialmente deletérias à qualidade ambiental (Thomazi et al., 2001). A definição destas condicionantes, porém, deve ser feita em cada situação particular, sendo dinâmica e variando conforme as condições ambientais, presença e concentração das fontes de poluição, os avanços na ciência e tecnologia, entre outros fatores (Granziera, 2009). Assim, a renovação periódica das licenças traz vantagens tanto para o poder público, que pode ajustar as condicionantes conforme as necessidades dinâmicas e complexas, como para as empresas, que podem programar modificações e investimentos para atendimento destas (Machado, 2009). Adicionalmente, traz a oportunidade de regularmente estabelecer o diálogo entre empresas e poder público, avançando nas ações de gestão, negociando metas e planos de melhoria contínua de desempenho (Rei, 2006).

Em âmbito federal, o licenciamento ambiental foi instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981, com a renovação da licença de operação disciplinada em 1997. No Estado de São Paulo, porém, o licenciamento já existia desde 1976, ocorrendo em três fases: licença prévia, licença de instalação e licença de funcionamento – esta sem prazo de validade definido. Além do descompasso com a legislação federal, e não obstante as significativas melhorias ambientais obtidas, este modelo gradualmente começou a mostrar limitações na efetividade do instrumento (Rei, 2006).

Assim, em 2002 foram editados dois Decretos propostos pelo então Secretário de Meio Ambiente (São Paulo, 2002 a,b), que traziam modificações no licenciamento como por exemplo: redefinição das atividades consideradas como fontes de poluição; previsão do licenciamento municipal para atividades de impacto apenas local; revisão das modalidades de licença prévia e de instalação; criação da licença de operação, renovável, em lugar da licença de funcionamento; estabelecimento de prazos de validade para as licenças, proporcionais à complexidade do empreendimento; e revisão dos preços das licenças. Além disso, foi criado um dispositivo para estímulo à melhoria contínua de desempenho ambiental, segundo o qual o órgão ambiental poderia rever o prazo de validade da licença em função da avaliação de desempenho ambiental do empreendimento.

Para operacionalizar as determinações dos Decretos, as empresas foram divididas em três grupos pela CETESB (2003): *Tipo 1*, de maior potencial poluidor, que deveriam receber tratamento prioritário e ter a renovação vinculada a um “plano de melhoria ambiental” (PMA), negociado a partir de critérios de desempenho, a serem definidos setorialmente; *Tipo 2*, de impacto intermediário, que deveriam manter a sistemática à época em um primeiro momento; e *Tipo 3*, com baixo impacto ambiental, que deveriam ter procedimentos simplificados, com base em auto-declarações por meio eletrônico. Pela previsão da CETESB (2003), em um primeiro momento as empresas Tipo 1 seriam convocadas em lotes mensais, em um prazo de 5 anos (15% no primeiro ano, 25% no segundo, 25% no terceiro, 25% no quarto e 10% no quinto), e todas as LOR emitidas teriam validade de 5 anos, com prazos diferenciados a partir do segundo ciclo, mediante análise dos PMAs submetidos.

Diversas ações da CETESB colaboraram à estratégia da LOR, tais como: criação do *Sistema de Licenciamento Simplificado* (SILIS) para licenciamento de empresas Tipo 3; estabelecimento do “*Licenciamento Ambiental Unificado*” (LAU) como um dos “*21 Projetos Estratégicos*” da gestão 2007-2011, dando prioridade ao tema; a promulgação da Lei 13.542/09, que altera a razão social e traz novas atribuições à CETESB, como a avaliação de impacto no licenciamento prévio; a municipalização de parte das licenças de empreendimentos de impacto local, que representariam quase 80% do total; o lançamento do “*Portal de Licenciamento Ambiental*”, que agiliza cerca de 45% dos processos de licenciamento de empreendimentos de baixo impacto, reduzindo seu prazo de emissão; entre outras ações que tiveram profundo impacto nas prioridades e planos de ação da CETESB, principalmente no cotidiano das equipes vinculadas ao licenciamento ambiental (Ribeiro, 2012)

As primeiras vinte empresas foram convocadas por carta no início de 2003 (Vialli, 2003), e as três primeiras LOR's de São Paulo foram concedidas em 19 de dezembro de 2003, iniciando oficialmente (CETESB, 2003) o processo que segue até hoje, conforme evidencia a Fig. 01 (CETESB, 2012).

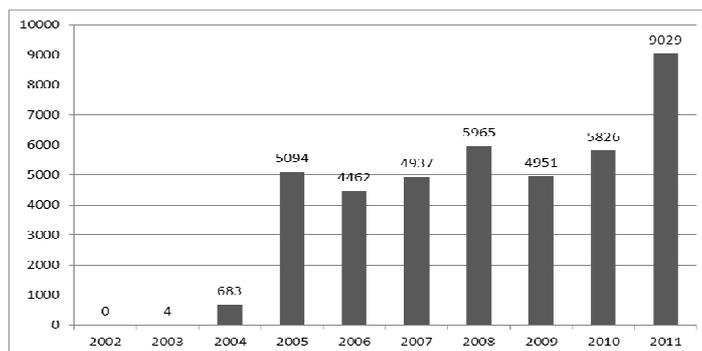


Fig. 01. LORs emitidas pela CETESB, de 2002 a 2011 (CETESB, 2012)

4. Percepção dos atores sobre o fomento à P+L pela CETESB

4.1 Presença das características de qualidade regulatória

Segundo todos os entrevistados o caso trouxe uma grande mudança no procedimento tradicional da CETESB, sendo a revisão periódica das condicionantes da licença seu aspecto central. A seguir, são sintetizadas contribuições sobre as características mais citadas (Ribeiro, 2012).

- **Ser participativa:** ressaltada por um entrevistado da parte dos regulados, teria a contribuição de abrir o processo ao diálogo;
- **Induzir a inovação e ser preventiva:** Dois entrevistados da parte dos regulados afirmaram que uma qualidade da LOR é induzir melhorias contínuas de desempenho ambiental, destacando o foco em abordagens preventivas, e em muitos casos na inovação. Na opinião de um destes, o mecanismo da renovação teria o potencial de favorecer ferramentas como a Produção mais Limpa (P+L), o que poderia ser reconhecido como “ganho ambiental” para concessão de benefícios – instrumento que embora considere “fantástico” ainda carece do detalhamento em condicionantes setoriais. O outro entrevistado afirmou que o principal aspecto talvez seja levar o empresário a refletir sobre os processos e sua melhoria, induzindo à P+L e à redução de custos;
- **Ser rigorosa no enforcement:** Na opinião de um dos entrevistados da parte do regulador a LOR traz uma nova forma de atuação do órgão ambiental, que permite avançar em outras maneiras de melhorar a qualidade ambiental. Neste contexto, a LOR traria duas contribuições: por um lado fortalece o *enforcement* tradicional, pelo acompanhamento contínuo dos empreendimentos; e por outro abre a perspectiva para ferramentas de gestão como o PMA, essenciais para os problemas ambientais mais complexos (que não serão equacionados apenas com maior rigor e fiscalização);
- **Ser planejada e gradual:** Um dos entrevistados da parte do regulador defendeu que um dos grandes méritos do caso é a possibilidade de diferenciação dos procedimentos administrativos em função do porte ou desempenho das empresas. Em sua visão, esta possibilidade é fundamental para se discutir desempenho, resultados esperados e compromissos considerando a capacidade de resposta de cada setor, ou mesmo de cada empresa, e que esta nova forma de gerenciar as fontes complexas é “a grande lógica da renovação da licença”. Outro entrevistado destacou que a LOR indiretamente permite que a CETESB adote uma estratégia de priorização, se concentrando nas empresas responsáveis pelos principais problemas de qualidade ambiental;
- **Ser suportada por recursos adequados:** Um aspecto inesperado citado em duas entrevistas foi o incremento de receita da CETESB com a LOR. Um dos entrevistados foi claro ao afirmar que “a LOR mudou a situação financeira da CETESB”, enquanto outro afirmou que este incremento ajuda a sustentar o programa de acompanhamento das fontes de poluição; e
- **Ser reflexiva:** Três dos quatro entrevistados destacaram o aprendizado com a evolução do programa e sua melhoria contínua. Destacou-se a possibilidade de acompanhamento permanente das

empresas, principalmente pela evolução das condicionantes - com base tanto na qualidade ambiental, quanto no desenvolvimento tecnológico. Um dos entrevistados da parte do regulador destacou que o modelo anterior concentrava os esforços de análise (pelo regulador), e os investimentos (pelos regulados), em um único momento prévio à instalação, mas que atualmente isso não seria suficiente. Com a LOR, abre-se a perspectiva da melhoria contínua, que permite gerenciar riscos e incertezas, respondendo à necessidades de contextos complexos. Outro aspecto reflexivo destacado foi o potencial desta sistemática levar a atenção do empresário à questão ambiental, ao ter que periodicamente atualizar informações e prestar contas ao órgão ambiental, o que favorece a inserção da questão ambiental nas rotinas dos negócios.

4.2 *Influência no comportamento dos atores*

Todos os entrevistados afirmaram que houve evolução no comportamento das empresas no que diz respeito ao licenciamento e suas consequências no seu desempenho ambiental, embora talvez não na medida esperada. Conforme uma das entrevistas apenas o acompanhamento periódico das empresas já induziria a busca de melhorias, embora outros dois entrevistados tenham sido mais cuidadosos ao estabelecer nexos causais entre estes fatos, creditando o avanço mais a uma nova postura empresarial frente às questões ambientais, principalmente nos setores de maior potencial de impacto, em resposta à evolução do tema na sociedade e ao aumento da pressão dos mercados, com eventuais barreiras comerciais internacionais de cunho ambiental. Esta posição é reforçada pela percepção, apresentada por dois entrevistados, de que as indústrias já não são mais a causa principal da poluição no Estado de São Paulo, nem mesmo o mais complicado dos atores a ser regulado. Por outro lado, um dos entrevistados lamentou que ainda não exista a percepção das empresas das oportunidades que se abrem com a LOR, uma vez que esta poderia ser uma primeira experiência de inserção de benefícios proporcionais ao desempenho, a ser aplicada de forma ampla nas regras do licenciamento.

Outro aspecto, citado por três entrevistados, foi a abertura da indústria ao diálogo. Um destes, da parte dos regulados, afirmou que a indústria "*quer regras claras para cumprir a legislação, e agilidade para definição do poder público*". No entanto outro entrevistado afirmou que ainda existe grande receio de muitas empresas em relação à CETESB, principalmente entre aquelas de pequeno e médio porte, além de afirmar que percebe certa desconfiança de ambas as partes, que embora esteja sendo minimizada ainda dificulta a adoção de posturas pró-ativas em alguns casos. Cabe destacar que um dos entrevistados da parte dos regulados foi bastante enfático sobre a divulgação pública de informações (*disclosure*), defendendo que há uma preocupação quanto a preservar a competitividade.

Desde o lado do órgão ambiental, todos os entrevistados foram enfáticos ao afirmar que a evolução de comportamento não ocorreu como previsto, ou mesmo como necessário. Um dos entrevistados afirmou que a LOR demanda um novo posicionamento dos técnicos da CETESB, o que nem sempre se consegue, com o que concordaram dois outros entrevistados. Um destes, inclusive, defende que há entusiastas da LOR no órgão, mas isso fez com que o processo avançasse em algumas agências pontualmente, não alterando a lógica do licenciamento como um todo. Segundo outro entrevistado, para avançar seria necessário superar a falta de confiança da CETESB, o que não tem sido facilitado pela resistência das empresas em adotar dispositivos que criem controles necessários a este novo patamar de responsabilidades, como a acreditação de laboratórios que emitem laudos analíticos.

Adicionalmente, um dos entrevistados disse que seria necessário maior compromisso do governo central, gerando apoio político para a CETESB promover as reformas necessárias. Por fim, este ainda destacou que no transcurso do programa mudanças de prioridade e a troca de administração da CETESB provocaram a descontinuidade no processo, dificultando o avanço do programa.

4.3 *Propostas de melhoria*

Na opinião de todos os entrevistados, o programa de introdução da LOR traz muitas das características de qualidade regulatória, mas até o presente ainda não conseguiu efetivá-las de forma ampla. De forma geral, as recomendações seguiram três linhas principais: focar o acompanhamento nas fontes prioritárias; criar regras claras para a definição do PMA e dos benefícios; e usar as Câmaras Ambientais como fórum de diálogo para o estabelecimento de condicionantes setoriais. A seguir estas propostas

são detalhadas conforme a opinião dos entrevistados (Ribeiro, 2012):

- Obter apoio do governo central para ampliar o escopo do processo;
- Melhorar a governança do processo, definindo de forma clara como e quando ocorreria a participação dos diversos atores, principalmente regulados e sociedade civil. Em alguns casos, envolver as universidades como parceiras;
- Ampliar o planejamento estratégico do programa, definindo prioridades claras pela CETESB;
- Assegurar negociações de longo prazo, que permitam às empresas programar investimentos;
- Melhorar a definição das regras, com as seguintes propostas específicas:
 - estabelecer condicionantes gerais e setoriais, e um método de mensuração e avaliação de desempenho ambiental a ser aplicado na renovação das licenças;
 - assegurar a diferenciação das empresas por desempenho ambiental, e estabelecer benefícios que estimulem quem avança além das exigências legais;
 - incorporar a negociação de condicionantes desde a licença prévia de empreendimentos sujeitos à avaliação de impacto;
 - ampliar o potencial da LOR incorporar a P+L como estratégia, inserindo condicionantes preventivas nas sucessivas renovações;
 - utilizar as Câmaras Ambientais como fórum para negociação de condicionantes setoriais;
 - usar o PMA como instrumento para propor condicionantes individuais na renovação das licenças de operação das empresas Tipo 1, esclarecendo o que se considera como "melhoria ambiental";
- Fortalecer o enforcement, usando o acompanhamento nas renovações para graduar exigências;
- Ampliar o escopo dos benefícios à melhoria de desempenho, para além da extensão de prazo;
- Desenvolver ferramentas de gestão da informação, como bancos de dados de indicadores;
- Adequar os recursos humanos, ampliando e capacitando quadros da CETESB, e promovendo uma mudança cultural no corpo técnico;
- Melhorar a comunicação, esclarecendo empresários sobre a motivação e conteúdo da regulação; e
- Mensurar os efeitos da renovação na qualidade ambiental; e
- Divulgar publicamente dados e resultados de desempenho das empresas.

5. Análise dos Resultados

Pelas evidências coletadas, pode-se dizer que o programa de introdução da licença de operação renovável (LOR) cumpriu seu principal objetivo, de substituir a licença de funcionamento (LF) e regulamentar o caráter renovável do licenciamento. No entanto, a reforma a partir da aplicação sistemática da LOR não chegou a ocorrer como planejado, e mesmo com o avanço numérico das LORs emitidas ainda persiste a lógica tradicional do licenciamento, que não assegura o acompanhamento contínuo das fontes nem a melhoria de desempenho ambiental para além da lei (Ribeiro, 2012).

A principal qualidade do programa reside na própria ideia da revisão periódica das condicionantes das licenças, que em si amplia o papel preventivo e indutivo do instrumento. Este processo permitiria

flexibilizar e graduar as condicionantes adaptando-as a mudanças de contexto, tecnologia ou surgimento de problemas antes não percebidos. A proposta de realizar esta revisão em diálogo junto aos regulados também reconhece os limites do poder público, promovendo a descentralização de responsabilidades e a participação- destacando a importância da priorização por porte e complexidade.

A LOR também guarda o potencial de inserir nas rotinas do órgão ambiental instrumentos mais modernos de gestão, como o PMA - proposto para que as empresas negociem melhorias com o órgão ambiental de forma ordenada, transparente e gradual, inclusive com a incorporação de estratégias como a P+L. Uma das propostas de melhoria do programa neste sentido seria a possibilidade de ampliar a estratégia para além da renovação, usando a mesma lógica desde a licença prévia (LP), permitindo a definição de um cronograma de longo prazo para adoção de melhorias desde a concepção do projeto, momento no qual há maiores possibilidades de fazer mudanças no empreendimento.

Uma última qualidade a ser destacada é a proposta dos Decretos em oferecer benefícios a quem demonstrar a melhoria de desempenho nas sucessivas renovações. Embora o benefício inicialmente criado possa não ser tão significativo, seu estabelecimento em lei representa um marco no direito ambiental brasileiro, que poderia ser mais explorado como experiência para outras regulações.

Quanto aos limites do programa, as evidências pontam para duas vertentes principais: colocar em prática o que foi previsto, e detalhar as regras para aplicação do instrumento. Em relação ao primeiro aspecto, destaca-se que muito embora se tenha promovido uma ampla discussão e diversos esforços tenham sido feitos, a proposta de implantação da LOR não foi ainda completamente efetivada. Isto parece se dever a outras iniciativas que se assomaram ao órgão, principalmente após a unificação do licenciamento, dificultando o acompanhamento das empresas e o uso do PMA como instrumento de avaliação de desempenho. Neste sentido, caberia um planejamento de longo prazo, revisto sempre que necessário, e especificamente em casos de mudança de direção ou de prioridades, ou do aumento de quadros. Neste âmbito, percebe-se que ainda faltam procedimentos para as agências alterarem suas rotinas e promovam o acompanhamento e avaliação de desempenho na renovação.

Outras dificuldades citadas se referem à integração da P+L nas condicionantes, ao levantamento de dados atualizados sobre as fontes de poluição, e ao fato de muitas empresas sequer conhecerem a possibilidade de benefício com a melhoria do desempenho. Este ponto remete novamente à participação das agências descentralizadas, que embora tenham se envolvido diretamente e de forma bastante intensa no programa, ainda encontram dificuldades operacionais de mudar a rotina dos agentes. A principal barreira identificada neste caso é a sobrecarga dos técnicos, desafio que precisa ser continuamente reforçado para assegurar a possibilidade de negociar as condicionantes dos empreendimentos que mais contribuem aos problemas ambientais em cada região.

Com relação à definição das regras, os entrevistados afirmaram que seria necessário seguir em duas vertentes consecutivas: a determinação de regras gerais, sobre como as condicionantes serão estabelecidas, acompanhadas e avaliadas – incluindo a definição do que se entende por “melhoria ambiental”; e a negociação, contínua, de condicionantes setoriais, por meio das Câmaras Ambientais. Os representantes dos regulados se colocaram como favoráveis à ampliação das regras, destacando que em alguns casos talvez seja necessário utilizar abordagens coercitivas para promoção de melhorias de desempenho. No entanto, é de se destacar que estas regras mais detalhadas podem conflitar com a busca de flexibilidade e redução da burocracia, sendo essencial procurar o equilíbrio entre o quanto se prescreve de regras e o quanto se define em análises caso a caso a cargo das próprias agências- o que caberia ao PMA enquanto instrumento.

Outro aspecto diz respeito ao quanto o órgão ambiental delega de responsabilidade às empresas, o que depende diretamente de relações de confiança e de contra-partidas por parte das empresas na forma de mecanismos para confiabilidade dos resultados - sem o que dificilmente a CETESB conseguirá avançar em ações mais ousadas ligadas ao auto-monitoramento ou auto-regulação. Outro aspecto na mesma linha é a visão conservadora dos regulados sobre a divulgação pública de informação, instrumento considerado essencial pela literatura e que precisa ser adotado.

As evidências coletadas também apontam outros pontos a aprimorar, principalmente em relação à

urgência de se coligir dados mais atuais e organizados sobre as fontes de poluição e os seus efeitos na qualidade ambiental. É destacada a necessidade de fomentar uma cultura de indicadores, que sirvam para subsidiar o licenciamento e a concessão de benefícios na melhoria de desempenho. Até o momento este benefício não parece ter surtido efeito, seja por falta de divulgação, seja por ser de fato pouco atrativo. Foi destacado que outros benefícios poderiam ser negociados, a partir do precedente existente, gerando experiências de sucesso para novas regulações.

Cabe apontar também para a necessidade de apoio do governo central, que poderia ser obtida melhorando a comunicação do programa pela CETESB, evidenciando as oportunidades de uma regulação ambiental mais moderna e com base em uma nova economia. Isso demonstra que não basta ter a regra publicada, sendo essencial apoio institucional permanente ao longo de todo o processo regulatório – principalmente ao reformar um instrumento consagrado como o licenciamento ambiental.

Por último, deve-se destacar que apenas um entrevistado citou como sugestão ampliar a proposta de negociação das condicionantes para inserir a participação da sociedade civil. Embora os regulados pareçam resistentes a esta proposta, é necessário discutir em que situações caberia esta participação, e como a mesma ocorreria. Uma sugestão seria começar pelos empreendimentos sujeitos a avaliação de impactos, que já são objeto de escrutínio em audiências públicas – dando corpo assim à proposta de discutir melhorias ambientais já no licenciamento prévio.

6. Conclusão

O presente estudo de caso trouxe significativas contribuições à reflexão sobre a melhoria em um instrumento fundamental à regulação ambiental, o licenciamento, sendo um exemplo de reforma regulatória. Como conclusões gerais podemos coligir a opinião dos entrevistados como:

- Ainda que tenha havido ampla discussão interna na CETESB e um cuidadoso planejamento, que já previa de forma espontânea a incorporação de muitas características de qualidade regulatória, até o momento o programa encontra dificuldades operacionais em colocar este potencial em prática. A superação destas poderiam ser facilitada por meio de maior apoio do governo central e definição de regras mais claras;
- Verificou-se uma significativa mudança de comportamento nos regulados, embora se tenha dúvida sobre onexo causal desta com as características presentes no desenho regulatório. Da parte do regulador, a mudança é menos pronunciada, embora existam casos de envolvimento pontual de técnicos em algumas agências; e
- Como propostas de melhoria ao programa, destacam-se um planejamento atualizado e ampliado das ações, e a definição de regras que gradualmente leve à construção de um conjunto de condicionantes, métodos de avaliação de desempenho e incentivos à melhoria contínua.

A pesquisa deste estudo de caso destaca ainda que existe um amplo campo para futuras investigações sobre reformas regulatórias no licenciamento, considerado como um “meta-instrumento” capaz de viabilizar a aplicação de outros instrumentos, estratégias e técnicas. Alguns exemplos são: critérios para mensuração do desempenho no licenciamento; papel das diferentes características na influência do comportamento dos atores; verificação de quais benefícios poderiam ser oferecidos no licenciamento com potencial de indução à melhoria contínua, entre outros.

Referências

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. 2003. Grupo de Trabalho criado pela Resolução 051/P/02- Relatório Final. Documento Interno.

_____. 2012. Relatório das Atividades Desenvolvidas – Diretoria de Controle e Licenciamento Ambiental - Jan. 2012. Documento Interno.

Figueiredo, G.J.P. 2011. Curso de Direito Ambiental. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo.

- Fiorino, D. J. 2006. The new environmental regulation. MIT, Massachusetts.
- Gil, A. C. 2008. Métodos e técnicas de pesquisa social. Atlas, São Paulo. 6^a edição.
- Granziera, M.L.M. 2009. Direito Ambiental. Atlas, São Paulo 2009.
- Jacobzone, S., Choi, C., Miguët, C. 2007. Indicators of regulatory management systems. OECD Working Papers on Public Governance. 4. OECD Publishing, Paris.
- Machado, P.A.L. 2009. Direito Ambiental Brasileiro. Malheiros Edit., São Paulo.
- OECD- Organization for Economic Cooperation and Development. 2010. Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth. OECD, Paris.
- Rei, F.C.F. 2006. A possibilidade de avaliação ambiental complementar na renovação do licenciamento no ESP. Revista de direitos difusos. 35, p.29-35. São Paulo
- Ribeiro, F.M. 2012. Reforma da regulação ambiental: características e estudos de caso do Estado de São Paulo. Tese de Doutorado. São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade de São Paulo (PROCAM-USP).
- Ribeiro, F.M., Kruglianskas, I. 2011a. Regulação ambiental para a sustentabilidade: contribuições à construção de um referencial teórico sobre os limites do modelo tradicional. 3rd International Workshop Advances in Cleaner Production. Anais. UNIP, São Paulo.
- _____. 2011b. Aspectos críticos da transição para um modelo de regulação ambiental voltado à sustentabilidade: uma proposta taxonômica. XXXV ENANPAD- Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. 04-07 setembro, 2011. Rio de Janeiro, ANPAD.
- SÃO PAULO (Estado). 2002a. Decreto Estadual nº 47.397, de 4 de Dezembro de 2002. Diário Oficial [do] Estado de São Paulo, Poder Exec., São Paulo, 5 dez. 2002.
- _____. 2002b. Decreto Estadual nº 47.400, de 4 de Dezembro de 2002. Diário Oficial [do] Estado de São Paulo, Poder Exec., São Paulo, 5 dez. 2002.
- Thomazi, A. et al. 2001. Licenciamento Ambiental no Brasil : uma amostra para reflexão. Monografia de Especialização em Gestão Ambiental. UNICAMP, Campinas.
- USEPA – United States Environmental Protection Agency. 1992. Facility Pollution Prevention Guide. EPA 600/R-92/088). USEPA, Washington: USEPA.
- Vialli, A. 2003. CETESB convoca para renovação de licenças. Gazeta Mercantil. p.A-9. 26 nov. 2003.
- Yin, R. K. 2005. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 3.ed. Bookman, Porto Alegre.