



Licenciamento ambiental e sua sustentabilidade no Brasil

O sistema de licenciamento ambiental brasileiro é instrumento fundamental para a consolidação do desenvolvimento sustentável em nosso país.

No entanto, entraves de ordem institucional, legal e técnica ao seu correto funcionamento, indefinições quanto à competência dos entes federados, e visões subjetivas impostas a conceitos constitucionais de sustentabilidade e equilíbrio ambiental levam à constatação da premente necessidade de aperfeiçoarmos o sistema de licenciamento ambiental, tornando-o mais transparente, ágil e eficaz.

A primeira e definitiva atitude para a implementação eficaz do licenciamento ambiental no Estado brasileiro é fixarmos o conceito de licenciamento ambiental como suporte ao desenvolvimento econômico e social, e instrumento de viabilização dos investimentos no país.

Uma nova atitude, cultural e ideológica, baseada nesse conceito, que resgata efetivamente os pilares constitucionais da ordem econômica e social, induziria a administração pública e o setor produtivo a investir recursos humanos e materiais no sistema de licenciamento ambiental, desobstruindo-o e aperfeiçoando-o, para, enfim, descaracterizá-lo como “gargalo” e “obstáculo” ao fluxo de investimento. Isto porque é justamente no que o instrumento vem se tornando, face ao sucateamento do setor público de controle ambiental, tornado “secundário”, vítima de seguidos cortes lineares promovidos nas verbas, da falta de visão estratégica e do significado do licenciamento de nossos governantes.

Além da mudança de atitude conceitual, é importante incorporar a avaliação ambiental estratégica em nossas políticas públicas, de forma a evitar que o licenciamento de grandes projetos e programas de infraestrutura seja conduzido pontualmente no fluxograma da administração pública, perdendo-se tempo e investimentos.

Outro grande entrave à própria sustentabilidade do licenciamento ambiental brasileiro é a demora que os órgãos licenciadores enfrentam na análise dos requerimentos de licença. Isto não deve ser atribuído à incapacidade técnica dos referidos órgãos, mas às enormes dificuldades orçamentárias e ao reduzido número de técnicos disponíveis. Tal dificuldade resulta em atrasos na análise dos requerimentos, que se avolumam dia após dia nos escaninhos das repartições governamentais.

Uma solução para o entrave seria a proposta de organização, pelos órgãos de licenciamento, de um quadro de consultores independentes, ao qual poderiam os empreendedores recorrer, publicamente, para um pré-exame de seus projetos, identificando seus pontos sensíveis e sugerindo as melhores soluções técnicas para corrigir ou minimizar seus eventuais impactos ambientais negativos.

Um quadro de consultoria independente também poderia, às expensas do próprio empreendedor interessado, mediante sistema de pagamento retributivo (aplicação pura do chamado princípio do poluidor-usuário-pagador), analisar os estudos de impacto ambiental apresentados ao órgão público encarregado do licenciamento, desonerando, assim, a burocracia estatal, sem ocorrer perda de eficiência ou demora no deslinde do processo de autorização.



Isto, por óbvio, não substitui a análise pública do licenciamento. Os trabalhos executados sofreriam sempre o crivo de técnicos governamentais, a quem competiria, sempre atendendo à conveniência, oportunidade e legalidade, homologar e incorporar aos seus pareceres as conclusões dos consultores particulares. Aos analistas governamentais, porém, seria poupada grande parte do trabalho braçal de levantamento de dados e sua sistemática correlação com o empreendimento proposto, reduzindo tempo e custos. No mesmo sentido, o sistema de contratação, orientado por lei específica, desoneraria os cofres públicos, evitando gastos com pessoal destinado a atividades-meio, despesas com vistorias, diligências e inspeções de campo.

Outro ponto de estrangulamento está na insuficiente e confusa regulamentação dos trabalhos de licenciamento, especialmente no que concerne às diversas competências e critérios, no âmbito federativo e setorial, dos integrantes do Sisnama.

Tal problema poderia ser amenizado com o aperfeiçoamento da Resolução Conama 237/97 pelo Executivo federal, combinado com um efetivo processo de revisão e consolidação da legislação ambiental pelo Congresso Nacional.

De fato, a Resolução Conama 237/97 teve a vantagem de instituir regras que já de há muito deveriam constar em qualquer norma legal de nossa não raro leniente administração pública, como os prazos de vigência das licenças prévia, de instalação e operação, o prazo para revisão e renovação desta última, e os prazos de análise dos requerimentos pelos órgãos e de cumprimento das complementações exigidas por estes. Entretanto, desde sua entrada em vigor, a Resolução 237 tem enfrentado questionamentos quanto à sua constitucionalidade, daí recomendar-se sua revisão e complementação o quanto antes.

A desarticulação dos órgãos do Sisnama e a falta de padronização de procedimentos, por sua vez, também ocasiona danos.

Para mitigar este problema, o trabalho de gestão compartilhada, seja por meio das “comissões tripartites estaduais”, como preconizado pela atual gestão do governo Lula, seja por meio do resgate do Grupo de Trabalho, instituído no final do governo FHC, no âmbito da SQA — Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos do Ministério do Meio Ambiente, é de fundamental importância. Mas uma ação independente não seria indesejável.

O ideal seria um conselho composto de juristas convidados, representantes do setor produtivo, técnicos e procuradores ligados aos órgãos estaduais, ao Ibama e ao próprio Ministério do Meio Ambiente, detalhando as normas gerais importantes no âmbito da federação, não somente no campo da cooperação entre entes federados (já em discussão no Congresso Nacional) mas, em especial, normas que listem, positivamente, empreendimentos estratégicos e de interesse nacional, independentemente da magnitude do impacto, que devam ser licenciados pelo organismo federal, e outros que devam ser licenciados pelos estados e municípios.

Foi, por outro lado, um enorme avanço para a causa da preservação ambiental e do desenvolvimento sustentável, o fato da Constituição de 1988 e legislação ordinária haverem atribuído ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos e ambientais, armando-o com o instrumento da ação civil pública.



No entanto, não se pode deixar de verificar que, em alguns casos, têm ocorrido arbitrariedades, muitas vezes em detrimento da própria atuação do órgão licenciador.

Por isso, é inadiável incrementar métodos de ação conjunta, entre o Ministério Público e a administração pública (como se o primeiro não integrasse a última...), buscando melhor eficiência no resguardo do interesse público, da ordem econômica e social, da defesa ambiental e dos princípios da moralidade, legalidade e eficiência, constitucionalmente assegurados ao cidadão contribuinte.

Os picos de exacerbação dos conflitos envolvendo Ministério Público e administração, que não raro deságuam no Judiciário, devem-se, na verdade, ao insuficiente diálogo entre as partes interessadas, excessiva burocratização na troca de informações, interpretações ideológicas díspares face ao princípio da razoabilidade e, não raro, desconhecimento da real funcionalidade do licenciamento.

O licenciamento não é, como muitos pensam, um fluxograma burocrático a ser preenchido por papéis. O licenciamento, na verdade, é um instrumento de mediação de conflitos, um constante (porém documentado) diálogo entre instituições setoriais, sociedade civil e entes federados. O licenciamento, assim, não pode servir de pivô para desencontros entre entes burocráticos estatais.

Urge, em nome do interesse público, o exercício permanente do diálogo entre os funcionários do Estado, de práticas transparentes e o fortalecimento de parcerias, além da inserção de instrumentos alternativos à resolução de conflitos ambientais, tais como o instrumento da mediação e arbitragem, evitando-se uma progressiva e nefasta judicialização do sistema de licenciamento.

A hierarquização ou, no mínimo, uma harmonização de entendimentos e de orientação estratégica, no Ministério Público Brasileiro, é indispensável, pois os investimentos, dos quais depende a nação, não podem sofrer interferências que variam de acordo com a vontade e convicção ideológica do promotor de Justiça ou procurador local, muitas vezes atendendo a interesses conceituais que necessariamente não se tornam públicos.

O engenheiro Fernando Almeida, presidente executivo do CEBDS — Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, que reúne os 60 principais grupos econômicos do País, em artigo de publicado na imprensa (jornal *O Estado de S. Paulo*) destaca que “ao mesmo tempo em que o país se conscientiza da necessidade de fazer face à situação de seus 50 milhões de miseráveis e cria programas como o Fome Zero, o emperramento dos sistemas de licenciamento induz à fome. Sem exagero, podemos afirmar que, em alguns estados, os sistemas de licenciamento se tornaram de tal forma emperrados que a obtenção de uma licença para iniciar ou ampliar uma atividade pode levar anos. Os empreendedores, em muitos casos, desistem ou mudam de local e até de país. Limita-se assim a geração de emprego e renda, indispensável para tornar sustentáveis os programas sociais de combate à miséria. Não se trata, é claro, de defender o fim do licenciamento, mas sim de torná-lo mais transparente, ágil e eficaz”.

É hora, portanto, de revisar e tornar mais eficaz o instrumento de licenciamento ambiental em nosso país, e de engajar e responsabilizar, nesse esforço, todos os atores institucionais envolvidos, caso contrário, poderá o Brasil perder uma grande referência de sustentabilidade de sua economia.



(Artigo publicado no site *Ambiente Brasil* nesta segunda-feira, dia 6 de fevereiro)

Date Created

07/02/2006