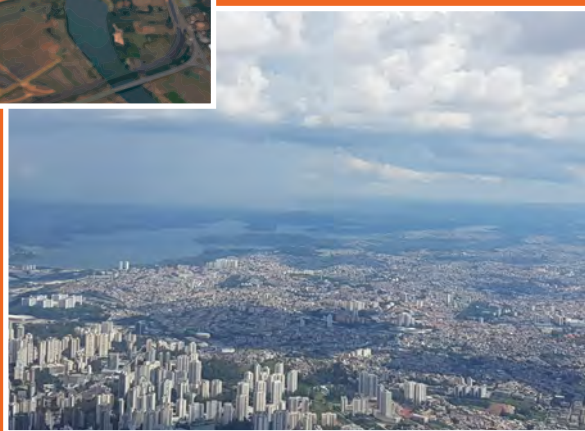
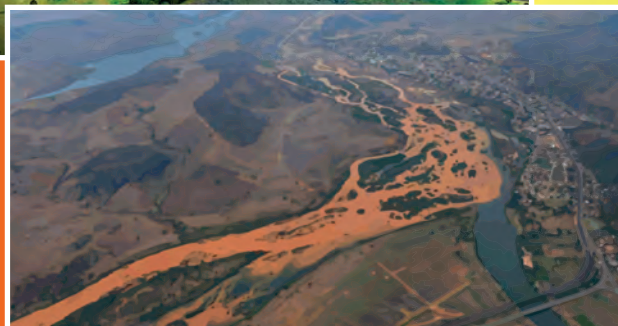
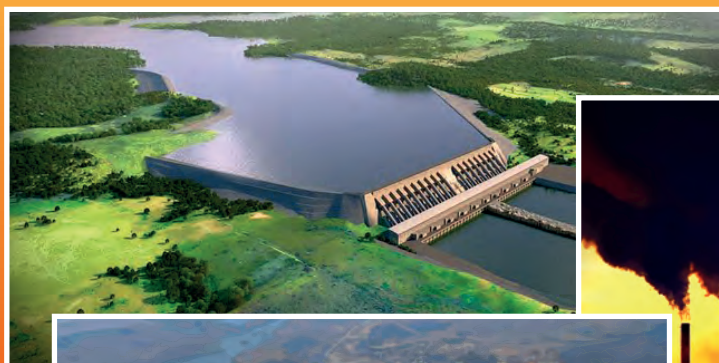


Licenciamento Ambiental e Governança Territorial

registros e contribuições do seminário internacional



Organizadores

Marco Aurélio Costa
Letícia Beccalli Klug
Sandra Silva Paulsen



Licenciamento Ambiental e Governança Territorial

registros e contribuições do seminário internacional



Organizadores

Marco Aurélio Costa
Letícia Beccalli Klug
Sandra Silva Paulsen



Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Dyogo Henrique de Oliveira

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

João Alberto De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Regina Alvarez

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Licenciamento Ambiental e Governança Territorial

registros e contribuições do seminário internacional



Organizadores

Marco Aurélio Costa
Letícia Beccalli Klug
Sandra Silva Paulsen



Rio de Janeiro, 2017

Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional/Organizadores Marco Aurélio Costa, Letícia Beccalli Klug, Sandra Silva Paulsen - Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

246 p.: il.: gráfs.; maps. color.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-300-1

1. Meio ambiente 2. Política ambiental 3. Desenvolvimento regional
I. Costa, Marco Aurélio II. Klug, Letícia Beccalli III. Paulsen, Sandra Silva
IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 344.046

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
---------------------------	---

INTRODUÇÃO

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: VILÃO OU MOCINHO? COMO O TERRITÓRIO PODE CONTRIBUIR PARA A SUPERAÇÃO DE FALSAS DICOTOMIAS (À GUISA DE INTRODUÇÃO)	11
--	----

Marco Aurélio Costa

PARTE I

O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: PROCEDIMENTOS, PROTOCOLOS E PARÂMETROS TÉCNICOS

CAPÍTULO 1

O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, SEUS PROCEDIMENTOS, PROTOCOLOS E PARÂMETROS TÉCNICOS: LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES	21
---	----

Sandra Silva Paulsen

CAPÍTULO 2

GARGALOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL	31
---	----

Rose Mirian Hofmann

CAPÍTULO 3

LICENCIAMENTO NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO DA INFRAESTRUTURA	43
---	----

Nilvo L. A. Silva

CAPÍTULO 4

LICENCIAMENTO AMBIENTAL INTEGRADO: O CASO DA SUÉCIA	59
---	----

Bo Jansson

PARTE II

A QUESTÃO FEDERATIVA

CAPÍTULO 5

A QUESTÃO FEDERATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL79

Adriana Maria Magalhães de Moura

CAPÍTULO 6

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E GOVERNANÇA TERRITORIAL:

A QUESTÃO FEDERATIVA.....95

José Carlos Carvalho

CAPÍTULO 7

SUBSÍDIOS DO PLANEJAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL 107

Sérgio Ayrimoraes

Thiago Henriques Fontenelle

Luciana Aparecida Zago de Andrade

Márcio de Araújo Silva

Célio Bartole Pereira

CAPÍTULO 8

O MARCO REGULATÓRIO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA PARA

MINAS DE ROCHA DURA ABANDONADAS, ATIVAS OU PLANEJADAS 119

Ed Moreen

PARTE III

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

CAPÍTULO 9

EM BUSCA DE DIÁLOGO: DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

E LICENCIAMENTO AMBIENTAL..... 133

Flavia Witkowski Frangetto

Gustavo Luedemann

CAPÍTULO 10

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL:

O SUL DA BAHIA COM A FIOLE E O PORTO SUL..... 149

Rui Barbosa da Rocha

CAPÍTULO 11

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL:
A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA..... 169
Jerónimo Rodríguez

PARTE IV

VISÕES DO FUTURO: PROPOSTAS E PERSPECTIVAS DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL NO BRASIL

CAPÍTULO 12

UMA AGENDA EM REVISÃO: O DEBATE SOBRE AS ALTERAÇÕES
NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO 193
Letícia Beccalli Klug

CAPÍTULO 13

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM DEBATE: CONSIDERAÇÕES
SOBRE O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654, DE 2015,
E A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 65, DE 2012 205
Karin Käsmayer

CAPÍTULO 14

PROPOSTAS DE REFORMA DA LEGISLAÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL 217
Maurício Guetta

NOTAS BIOGRÁFICAS 241

APRESENTAÇÃO

O desenvolvimento econômico e social depende, entre outros fatores, da realização de investimentos produtivos e em infraestrutura, seja para gerar energia, seja para favorecer as redes informacionais, seja para permitir o escoamento da produção.

Investimentos produtivos e em infraestrutura acontecem em um espaço geográfico inserido num determinado meio ambiente e envolvido por relações que conformam uma dinâmica territorial particular, que será afetada pelos empreendimentos.

Em face dos impactos sobre o meio ambiente, tanto os aspectos associados ao inventário, à caracterização e ao planejamento quanto as questões ligadas à forma como esses impactos serão recebidos e geridos no seu território de influência são decisivos para que os empreendimentos cumpram seus propósitos e colaborem com o desenvolvimento do país.

Ciente dos desafios envolvidos nessa temática e reconhecendo a questão do licenciamento ambiental como um elemento decisivo para o desenvolvimento econômico do país, o Ipea promoveu, em março de 2016, um seminário internacional de grande envergadura, em parceria com o International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) e a Naturvårdsverket, a Agência Sueca de Proteção Ambiental (em inglês, Swedish Environmental Protection Agency – Swedish EPA): o Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial.

Durante dois dias, compreendendo quatro sessões temáticas e palestras internacionais, os principais temas relativos ao licenciamento ambiental foram debatidos por especialistas renomados, gestores públicos e representantes de entidades governamentais e não governamentais brasileiros e estrangeiros.

Este livro traz, em seus diversos capítulos, a síntese de algumas das reflexões que foram apresentadas pelos palestrantes convidados e leva a um público ampliado importantes contribuições sobre a questão do licenciamento ambiental no Brasil e em países como Suécia, Estados Unidos e Colômbia. Esta publicação, de forma atenta às especificidades das várias porções do território brasileiro, certamente contribuirá para o debate e a construção de propostas e alternativas que confirmam maior

regularidade e clareza aos processos de licenciamento ambiental, sem comprometer a proteção do patrimônio ambiental.

O Ipea agradece a parceria com o IPC-IG e com o governo sueco, por meio da embaixada da Suécia no Brasil e da Swedish EPA, e espera, com esta publicação, trazer mais informações e reflexões acerca do processo de licenciamento ambiental no país em interface com a questão da governança territorial.

INTRODUÇÃO

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: VILÃO OU MOCINHO? COMO O TERRITÓRIO PODE CONTRIBUIR PARA A SUPERAÇÃO DE FALSAS DICOTOMIAS (À GUIA DE INTRODUÇÃO)

Marco Aurélio Costa

Em meados de 2015, com o avanço dos efeitos da crise econômica (que se fazia sentir de forma cada vez mais intensa) e em meio a um cenário de aprofundamento da crise político-institucional que viria a culminar no processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ensaiaram-se, ainda que sem muito sucesso e a despeito da relevância dos temas estratégicos elencados e lançados na arena política, diferentes tentativas de construir uma agenda propositiva que servisse como catalizadora e impulsionadora de um novo debate sobre o desenvolvimento nacional.

Entre esses temas, destaca-se o do licenciamento ambiental, instrumento previsto no ordenamento jurídico brasileiro, no qual se refletem as tensões entre a busca e a promoção do desenvolvimento econômico, muitas vezes entendido como crescimento econômico, e as condições socioespaciais dos lugares e territórios que abrigarão e/ou serão impactados pelos empreendimentos a serem realizados, seja para instalar e ampliar a infraestrutura econômica, seja para viabilizar projetos produtivos, como é o caso dos empreendimentos minerários.

Naquele contexto, estava clara a existência de diversas narrativas, gramáticas, interpretações e projetos em disputa, em torno da questão do licenciamento ambiental, envolvendo atores sociais e políticos, bem como agentes econômicos de diferentes matizes políticos e ideológicos. Compreendido por alguns como obstáculo à promoção do desenvolvimento econômico, defendido e utilizado, por outros, como instrumento de defesa do patrimônio ambiental e de comunidades tradicionais, o licenciamento ambiental estava (e ainda está, mas, talvez, de forma menos visível) na berlinda, ainda que não necessariamente seja um tema que atraia a atenção da grande mídia e do público em geral, refletindo, talvez, a densidade das questões técnicas que perpassam esse processo.

Buscando contribuir para o debate em curso e reunir especialistas, atores sociais e políticos, agentes econômicos e gestores públicos das diferentes esferas de governo para discutir diferentes aspectos relacionados ao licenciamento ambiental, foi estruturado, em parceria com o International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) e a Naturvardsverket, a Agência Sueca de Proteção Ambiental (em

inglês, Swedish Environmental Protection Agency – Swedish EPA), o Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, realizado em março de 2016, na sede do Ipea, em Brasília.

Partindo de uma visão crítica do processo de licenciamento ambiental em suas interfaces com o planejamento e a gestão territorial, a ideia-força do seminário trazia embutida uma estratégia de chamar a atenção para o *espaço*, para o *território*. Os empreendimentos acontecem no espaço geográfico, envolvem comunidades e contextos sócio-históricos locais e, eventualmente, regionais, e alteram, interferem, produzem efeitos e impactos nos territórios onde se darão, podendo até mudar os atributos físico-geográficos e/ou as configurações socioespaciais desses territórios, comprometendo seu patrimônio ambiental e cultural.

O processo de licenciamento ambiental, notadamente a lista de condicionantes e ações mitigadoras de impactos socioeconômicos – que constituem parte importante da concessão das licenças ambientais (prévia, de instalação e de operação) –, deveria envolver uma governança territorial que otimizasse os investimentos feitos para atender essas condicionantes, de modo que tais investimentos cumprissem, de fato, seu objetivo maior.

Inúmeros eram (e ainda são) os exemplos de hospitais, escolas e até redes de infraestrutura de saneamento básico que foram construídos e que não foram realizados em locais apropriados e/ou não foram implantados tendo em consideração as capacidades econômico-financeiras e institucionais de governos locais que teriam de lidar com essas novas instalações, de modo que o cumprimento das condicionantes, especialmente daquelas socioambientais, gerasse os efeitos mitigadores dos impactos previstos, promovendo o desenvolvimento local ou, ao menos, a melhoria da qualidade de vida nos territórios nos quais se encontram inseridas.

Tendo esse quadro como pano de fundo e inspiração, a proposta do seminário surge dessa dupla confluência: de um lado, a tensão entre a promoção do desenvolvimento econômico e a proteção do patrimônio e dos interesses socioeconômicos, ambientais e culturais locais/regionais; de outro, um olhar que procura privilegiar uma abordagem centrada no território, ainda que atenta para a estrutura político-administrativa de sua gestão, bem como para as suas condições de governança, no contexto de um país federativo.

A partir dessa dupla perspectiva, o seminário se realizou durante dois dias, com quatro sessões temáticas e alguns convidados internacionais, reunindo, seja como expositores, seja como plateia, renomados especialistas, gestores públicos municipais, estaduais e federais, empresários e representantes do setor produtivo, representantes de instituições governamentais e não governamentais do Brasil e de alguns países convidados, em especial, da Suécia, da Colômbia e dos Estados Unidos.

O seminário propiciou um debate rico e permitiu um intercâmbio intenso de análises, impressões, avaliações e propostas sobre o tema, passando por sessões que: *i)* cuidaram do processo de licenciamento; *ii)* abordaram as suas especificidades em países federativos; *iii)* investigaram, com especial atenção, os *links* entre licenciamento ambiental e desenvolvimento territorial; e *iv)* buscaram visões alternativas de futuro e mudanças no licenciamento ambiental brasileiro.

Afinal, o licenciamento ambiental é vilão ou mocinho? A aposta do seminário, ao reunir o seletivo grupo de especialistas que estiveram juntos naqueles dias em Brasília, era de buscar matizar, a partir de um olhar centrado no território,¹ essa falsa dicotomia, promovendo um debate aberto e franco, no qual diversas posições – que expressam o pensamento e os interesses de diferentes grupos sociais – pudessem ser confrontadas. O objetivo não era o de construir consensos, mas explicitar as paixões e os interesses presentes, para exercitar, ensaiar algum tipo de “superação” e, assim, avançar em direção a estágios de entendimentos parciais a partir da apropriação e da aprendizagem da gramática do outro.

Dizer que as figuras de vilão e mocinho encerram uma dicotomia falsa soa uma frase fácil. Explica-se: desenvolvimento econômico e proteção do patrimônio ambiental e sociocultural não são necessariamente alternativas excludentes. Há espaço para uma necessária suplantação dos embates presentes que refletem interesses em disputa. De um lado, o desenvolvimento social e até mesmo o desenvolvimento tecnológico dependem do desenvolvimento produtivo e da disponibilização de infraestrutura econômica. As alternativas tecnológicas, em permanente atualização, favorecem a concretização de empreendimentos produtivos e obras de infraestrutura com menor geração de impactos socioambientais.

De outro lado, a proteção do patrimônio ambiental e cultural não pode ser vista como um mero empecilho ao crescimento econômico a todo custo. Há recursos naturais, ambientais e socioculturais dos quais dependem comunidades, regiões e países. Tais recursos são a ancoragem entre o passado que construiu o que se é hoje e o futuro que virá. Desenvolvimento econômico sem a observância das condições de preservação desses recursos não é desenvolvimento econômico e social sustentável; é, tão somente, a realização de atividades com um limitado olhar de curto prazo.

Sendo assim, o que se pretendeu, com a realização do seminário, foi evitar uma polarização entre essas visões, a partir da inserção de um olhar centrado no território e nas suas condições de gestão. O território abriga, simultaneamente, as dimensões do tempo e do espaço. O espaço possui rugosidades, acúmulos de diferentes tipos e formas, construídos e moldados ao longo do tempo, que

1. Faz-se necessário esclarecer que território é entendido, aqui, em sintonia com as formulações teórico-conceituais deixadas por Milton Santos. Ver, entre outros: Santos, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora USP, 2004. (Coleção Milton Santos, v. 1).

o marcam de forma profunda. São espaços transformados e em transformação, ocupados por comunidades e modos de vida que atravessam o tempo, deixando marcas e constituindo territórios que convidam para enfrentar e vencer dilemas e construir um futuro melhor.

Ir além das dicotomias e resolver os dilemas do licenciamento ambiental pretende ser um jogo de ganha-ganha. É um jogo possível que depende tanto do compartilhamento de projetos, visões de mundo e conhecimento, quanto da predisposição para o diálogo e para o entendimento. Mas não é um jogo fácil. Ele depende de clareza nos critérios que irão balizar o processo de licenciamento; do estabelecimento de laços de confiança entre os atores sociais e políticos, agentes econômicos e gestores públicos, como nos mostra o caso sueco; e, no caso brasileiro, requer ainda uma concertação que envolve diferentes escalas de gestão territorial, considerando as especificidades do federalismo brasileiro, onde municípios heterogêneos e desiguais, sob diferentes crivos analíticos, são parte (afetada) importante do processo, recebendo, muitas vezes, impactos de grande monta para os quais não estão preparados ao serem escolhidos para hospedar, de uma hora para outra, grandes projetos produtivos ou de infraestrutura.

É nesse sentido que o olhar territorial, articulado à questão da gestão do território e à governança dos interesses e *players* envolvidos nos empreendimentos licenciados, oferece possibilidades efetivas de superação das dicotomias que envolvem o licenciamento ambiental. Como os empreendimentos se dão em determinados lugares e afetam, potencialmente, um determinado território, faz-se necessária a construção de uma governança territorial que, ao mesmo tempo, dê lógica e coesão territorial aos investimentos e às intervenções que ali ocorrerão, de forma que as condicionantes socioambientais cumpram seu papel, e que permita a apropriação dos investimentos pelas comunidades locais/regionais, lidando com esses investimentos e com as intervenções como oportunidades de sobrepujamento de limites endógenos ao desenvolvimento econômico.

Ainda que o Brasil não seja um país reconhecido por seu capital social e por se constituir uma comunidade cívica, nos termos propostos por Putnam (2002),² e justamente por isso, um olhar de política pública que privilegie a governança territorial faz-se oportuno e necessário, não apenas para lidar com os desafios que se refletem nos processos de licenciamento ambiental, mas para promover um efetivo desenvolvimento socioeconômico e cultural do país, valorizando suas riquezas naturais e seu rico patrimônio cultural.

Esta publicação traz contribuições selecionadas de cada uma das sessões do seminário, as quais são precedidas por textos introdutórios produzidos pelos relatores

2. Putnam, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

de cada uma das mesas. Os textos selecionados foram feitos, sob encomenda, por palestrantes e debatedores, e sintetizam as ideias apresentadas e debatidas nas quatro sessões temáticas do evento. Em cada parte, trazemos a ementa da sessão, a composição da mesa de palestrantes, os debatedores e uma síntese com os principais pontos relevantes abordados.

Na primeira parte, o licenciamento enquanto processo, envolvendo procedimentos, protocolos e parâmetros técnicos, foi o objeto das exposições e das discussões. As falhas técnicas do processo, a discricionariedade e a ausência de protocolos, metodologias e parâmetros técnicos, no caso brasileiro, contrastaram flagrantemente com o caso sueco.

Na segunda parte, para além dos problemas procedimentais mais gerais, o foco recaiu sobre a questão do federalismo, enfatizando-se o tema da repartição de competências, dos conflitos interfederativos, bem como dos desafios e das oportunidades para a promoção da articulação e da cooperação interfederativas.

Na terceira parte do livro, as contribuições se voltam para o desenvolvimento territorial em suas interfaces com o licenciamento ambiental. Nela, destaca-se novamente, como já sugeria o texto de Nilvo Silva na primeira parte, a crítica à forma como o licenciamento ambiental encontra-se desconectado do planejamento e do desenvolvimento territorial. É o que nos mostra o exemplo concreto trazido por Rui Rocha, notadamente no que diz respeito às grandes obras.

E, por fim, a quarta e última parte do livro pauta-se nas propostas então presentes no meio institucional e empresarial, bem como no poder legislativo, relativas ao licenciamento ambiental, para subsidiar o debate em torno de seu aperfeiçoamento e de alterações estruturais nas práticas do licenciamento, de modo que seja possível buscar alguma concertação territorialmente coesa de promoção do desenvolvimento econômico, respeitando os limites decorrentes da proteção do patrimônio ambiental e cultural e das comunidades que vivem nos territórios que abrigarão e/ou serão impactados pelos empreendimentos licenciados.

Que a leitura das contribuições aqui reunidas possa, efetivamente, inspirar atores sociais e políticos, bem como agentes econômicos e gestores que atuam direta ou indiretamente no licenciamento ambiental do país.

PARTE I

**O PROCESSO DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL: PROCEDIMENTOS,
PROTOCOLOS E
PARÂMETROS TÉCNICOS**

A sessão I do Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, coordenada por Alexandre Gomide, diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, é retratada na primeira parte deste livro. Nela, apresenta-se uma visão geral (diagnóstico e análise) do processo de licenciamento ambiental, enfocando seus instrumentos legais e normativos, estudos de avaliação de impactos ambientais, indicadores e parâmetros técnicos, eventuais casos de judicialização, bem como monitoramento das condicionantes e acompanhamento pós-emissão de licenças no Brasil, na Suécia e nos Estados Unidos.

Na mesa abordaram-se, entre outros, os seguintes pontos relevantes:

- o licenciamento ambiental federal brasileiro, avanços e próximos passos;
- os gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil;
- o processo sueco de licenciamento ambiental integrado; e
- o licenciamento ambiental e o planejamento territorial na Suécia.

A mesa foi composta por três palestrantes:

- Thomaz Toledo, então diretor de licenciamento ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama);
- Rose Mirian Hofmann, consultora legislativa da Câmara dos Deputados; e
- Ulf Bjällås, ex-presidente da Suprema Corte Ambiental da Suécia.

Participaram como debatedores:

- Nilvo Silva, consultor em meio ambiente e sustentabilidade; e
- Ed Moreen, gestor de projetos da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (US EPA – United States Environmental Protection Agency).

O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, SEUS PROCEDIMENTOS, PROTOCOLOS E PARÂMETROS TÉCNICOS: LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Sandra Silva Paulsen

1 INTRODUÇÃO

A importância dos processos de licenciamento ambiental não deve ser subestimada em nenhuma estratégia séria de desenvolvimento de um território, seja ele um município, um estado, uma região ou um país. Na medida em que ecossistemas são impactados e recursos são extraídos da natureza para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico, o licenciamento ambiental torna-se instrumento fundamental para auxiliar o processo de tomada de decisões em relação a como e onde instalar unidades produtivas, obras de infraestrutura de transporte, habitação e toda a infraestrutura necessária para atividades que, no final das contas, deveriam ter sempre como finalidade última o bem-estar da população.

O arcabouço legal que rege os processos de licenciamento ambiental no Brasil compõe-se da Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e apresenta normas para a preservação ambiental; das resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nºs 001/1986 e 237/1997, que estabelecem os procedimentos para o licenciamento ambiental; e da Lei Complementar nº 140/2011, que estabelece as formas de cooperação entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) na proteção do meio ambiente.

O processo de licenciamento ambiental vigente no Brasil vem sendo apresentado, em diferentes instâncias, como uma agenda negativa de condicionantes ao desenvolvimento econômico.¹ Entraves ambientais, amarras, burocracia, restrições e impedimentos são termos frequentemente utilizados para descrever o licenciamento ambiental, quando, na realidade, trata-se de uma potente ferramenta de gestão

1. Veja, nos links a seguir, alguns exemplos de como o licenciamento ambiental aparece em diferentes meios como entrave ao processo de crescimento econômico. Do ponto de vista estadual: <<http://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/grupo-ric-entrega-relatorio-a-fiesc>>; na imprensa em geral: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/08/entenda-quais-sao-os-entraves-ao-crescimento-da-economia-brasileira.html>>; na discussão no Poder Legislativo: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/fiquePorDentro/temas/licenciamento-ambiental-out-2015>> e <<http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/o-desafio-da-energia/realidade-brasileira/entraves-ambientais-e-juridicos>>; e em páginas especializadas: <http://www.oeco.org.br/colunas/marc-dourojeanni/27326-licenciamento-ambiental-e-fundamental-e-pede-competencia/?utm_campaign=shareaholic&utm_medium=facebook&utm_source=socialnetwork>.

ambiental e territorial que poderia ajudar a identificar oportunidades e manejar conflitos de interesse no uso de recursos.

O interesse do Ipea, como *think tank* governamental, é exatamente o de promover uma discussão que, em uma perspectiva integrada de políticas públicas, descortine uma agenda positiva de oportunidades para planejar o processo de desenvolvimento socioeconômico, articular seus inevitáveis impactos territoriais e otimizar o uso de recursos naturais e ambientais em benefício de todas as partes envolvidas e do bem-estar de toda a população, principalmente dos mais vulneráveis e mais necessitados.

A primeira sessão do Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial teve justamente o propósito de apresentar uma visão geral, um diagnóstico e uma análise do processo de licenciamento ambiental no Brasil, enfocando seus instrumentos legais e normativos, os estudos de avaliação de impactos ambientais, os indicadores e parâmetros técnicos, os eventuais casos de judicialização (passivo de licenças não emitidas), bem como o monitoramento das condicionantes e o acompanhamento pós-emissão de licenças.

Para isso, uma mesa coordenada por Alexandre Gomide, chefe da assessoria técnica do gabinete da presidência do Ipea, contou com os palestrantes Thomaz Toledo, então diretor de licenciamento ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), Rose Mirian Hofmann, consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área de meio ambiente e direito ambiental, organização territorial, desenvolvimento urbano e regional, e Ulf Bjällås, ex-presidente da Suprema Corte Ambiental da Suécia (1999-2010) e atual consultor no escritório de advocacia Fröberg & Lundholm, em Estocolmo.²

Além desses palestrantes, os debatedores Nilvo Silva, atual consultor e ex-diretor de licenciamento ambiental do Ibama (2003-2005), e Ed Moreen, gestor sênior de projetos de remediação na Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos, Região 10 (Environmental Protection Agency – EPA-Region 10), contribuíram para a discussão, apresentando seus comentários.

Este texto serve como apresentação e contextualização dos trabalhos de Rose Mirian Hofmann (sobre os gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil), de Nilvo Silva (sobre o licenciamento ambiental no contexto do planejamento da infraestrutura) e de Bo Jansson (abarcando o caso da Suécia e incorporando a contribuição do consultor Ulf Bjällås), que constituem parte desta publicação.

2. A participação dos senhores Ulf Bjällås e Bo Jansson, este último da Agência de Proteção Ambiental Sueca (Sweden Environmental Protection Agency – Sepa), deu-se no contexto de um projeto de cooperação entre a instituição sueca e o Ipea. A abertura do evento contou com a presença do ministro de Energia e Meio Ambiente sueco, senhor Jan Olsson, que destacou a importância, para a Suécia, da cooperação com o Brasil nas áreas de mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável, na medida em que o Brasil é um parceiro-chave na implementação dos objetivos globais de desenvolvimento sustentável e da Agenda 2030.

2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Além dos participantes de outros países, dos apresentadores Thomaz Toledo e Rose Mirian Hofmann e de Nilvo Silva como comentarista da mesa, o Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial como um todo contou com a participação de renomados especialistas e formuladores de políticas na área de licenciamento ambiental no Brasil. Estiveram presentes, por exemplo, o ex-ministro do Meio Ambiente José Carlos de Carvalho, a ex-diretora de licenciamento ambiental do Ibama, Gisela Forattini, o ex-secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente, Cláudio Langone, além de Volney Zañardi Júnior, ex-presidente do Ibama. Os debates contaram com as contribuições dos participantes e, na medida do possível, se refletem nestas linhas, em que se ambiciona fazer um apanhado geral das discussões realizadas.

Já na abertura dos trabalhos, alguns dos principais problemas do licenciamento ambiental em nosso país foram lembrados por diferentes participantes. De acordo com a então presidente do Ibama Marilene Ramos, um dos temas mais importantes no processo de licenciamento ambiental no Brasil é o da coordenação entre as diferentes agências e interesses envolvidos, que vão do Ministério do Meio Ambiente, responsável pelas políticas ambientais, ao Ibama, responsável direto pelo licenciamento de projetos de impacto federal, passando pelos empreendedores, pelas populações beneficiadas ou afetadas, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), pelos ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Social, das Cidades, das Minas e Energia, a Fundação Nacional do Índio (Funai) etc. Ou seja, dada a complexidade dos temas e a multiplicidade de atores e instâncias envolvidas, tanto em nível federal quanto no estadual e municipal, há uma dificuldade de articulação e, algumas vezes, uma sobreposição de responsabilidades nos três níveis de governo.³

Nas palavras de Gilson Bittencourt, então secretário de planejamento e investimentos estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, os principais desafios no licenciamento ambiental seriam: os estudos longos e com pouca informação relevante; o excesso de condicionantes e pouco acompanhamento e avaliação da sua efetividade; a ausência de uma visão holística que mostre não apenas os efeitos negativos, mas também os possíveis impactos positivos dos empreendimentos; o marco regulatório sobre condicionantes sociais, no qual não estão claras as atribuições do empreendedor e do Estado; os problemas relacionados à segurança jurídica e a consequente judicialização dos processos; e a ausência de

3. Aparentemente, o mesmo tipo de dificuldades de coordenação de diferentes instâncias pode ser observado nos processos de licenciamento ambiental nos Estados Unidos, segundo o representante da EPA. Como veremos a seguir, o mesmo não parece ocorrer na Suécia, um Estado unitário, levando-nos à hipótese de que a complexidade natural do licenciamento ambiental aumenta em países com sistemas federativos de governo.

uma etapa prévia de avaliação ambiental mínima dos empreendimentos, dentro de um contexto de uma política de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A resultante destes problemas é que, a cada novo projeto e a cada novo empreendimento, começa-se de estaca zero, não havendo aprendizagem e acumulação sistematizada de experiências que permitam evoluir e melhorar a qualidade dos processos de licenciamento ambiental.

Estes e outros problemas foram detalhados por Rose Mirian Hofmann (ver capítulo 2 desta publicação), que apresentou um estudo recente, feito na Câmara dos Deputados, em que os principais problemas do licenciamento ambiental no Brasil foram levantados e classificados em cinco grupos:

- gestão arcaica, excesso de burocracia e estrutura deficitária do Ibama, tanto em termos de pessoal quanto de orçamento;
- crise institucional, dada a atribuição do Ibama de coordenar e consolidar as visões de tantas instâncias e dos diferentes órgãos públicos sobre os empreendimentos a serem licenciados;
- falta de avaliações ambientais estratégicas e de um melhor diálogo entre os responsáveis pelo planejamento e pelas decisões de políticas públicas;
- judicialização dos processos; e
- falhas técnicas.

De fato, na mídia, como lembrado anteriormente, e como foi citado algumas vezes durante o seminário, o licenciamento ambiental é criticado por ser lento e burocrático, sendo o Ibama visto como uma instituição resistente às necessárias mudanças no processo.

O diagnóstico da situação atual e as críticas feitas ao licenciamento ambiental no Brasil aparecem também de forma aprofundada mais à frente, no capítulo 3, de autoria do consultor Nilvo Silva.

3 O IBAMA E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL

Os principais aspectos que estão sendo considerados pelo órgão licenciador federal para o aperfeiçoamento deste instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente foram apresentados pelo então diretor de licenciamento ambiental do Ibama, Thomaz Toledo, que discorreu também sobre alguns conceitos relacionados ao licenciamento ambiental federal e destacou a diferença entre o licenciamento ambiental e as avaliações de impacto ambiental.

O licenciamento ambiental como processo administrativo se constitui, basicamente, de atos administrativos do Poder Executivo. O Ibama seria, então,

o órgão licenciador e condutor do processo, havendo uma multiplicidade de outros órgãos envolvidos. Foi lembrado, também, o fato de o licenciamento ambiental não ser de competência exclusiva da União, sendo os processos referentes a esse tema quase uma exceção na esfera federal. Os estados e municípios seriam, segundo Toledo, os grandes executores do licenciamento ambiental. Já as avaliações de impacto ambiental têm um conteúdo técnico, partem de uma metodologia conhecida e aplicada em outros países, englobando um diagnóstico e prognósticos, com o objetivo de gerenciar impactos, propondo medidas de controle ambiental.

A grande preocupação do Ibama, segundo o então diretor, seria a de contribuir para um profundo debate na sociedade brasileira sobre como melhorar a *performance* do licenciamento ambiental federal e a implementação das avaliações de impacto ambiental nos processos conduzidos na esfera federal.

Para tanto, o instituto contratou recentemente um estudo comparativo sobre os processos em sete países e na União Europeia,⁴ além de uma análise de 72 processos de licenciamento ambiental realizados no Brasil, a fim de alimentar este debate sobre prazos e resultados efetivos em termos de gerenciamento de impactos dos projetos e empreendimentos. Para resolver os problemas diagnosticados, não se trataria, portanto, de meramente contratar novos técnicos ou modificar os instrumentos legislativos e regulatórios existentes para reduzir os prazos do licenciamento ambiental. Os problemas são mais amplos e ensejaram a iniciativa, pelo Ibama, de implementar, no âmbito do Sistema Integrado de Gestão Ambiental (Siga) em nível federal, três grandes projetos, enumerados a seguir.

- 1) Partindo de um mapeamento completo do processo de licenciamento ambiental realizado em 2011, desenvolvimento de tecnologias de informatização e automação; realização de um processo de revisão de normas técnicas e administrativas e disponibilização de indicadores de desempenho e *performance*, qualificando o corpo técnico interno (licenciadores) e operadores externos (o módulo externo já teria entrado em operação em maio de 2014, permitindo a entrada de projetos no sistema de licenciamento por parte dos empreendedores).
- 2) Desenvolvimento de ferramentas de avaliação de impactos ambientais, projeto realizado a partir de 2014, como um módulo interno do Siga, que está em desenvolvimento.
- 3) Mapeamento de competências e desenvolvimento de um plano de capacitação.

4. Surpreendentemente, o estudo contratado não incluiu a Suécia como um dos países estudados, o que tornou ainda mais interessante a parceria Ipea-Sepa para o seminário, já que foi ampliada, assim, a disponibilidade de informações para o aperfeiçoamento dos procedimentos adotados no Brasil.

Segundo o então diretor de licenciamento, desde 2009 foram feitas diversas recomendações pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental federal. Os estudos de diagnóstico, portanto, existem. O que falta, segundo Toledo, é um foco maior nos problemas relacionados ao gerenciamento dos impactos dos diferentes projetos.

Para isso, o Ibama está desenvolvendo uma matriz de impactos por tipologia de projetos licenciados, para organizar a informação e facilitar o acompanhamento e gerenciamento dos processos. Serão desenvolvidos indicadores de prevenção, mitigação e compensação de impactos e, para tanto, serão necessárias parcerias como a que está em gestação com o Ipea, para refinar a matriz de impactos.

Esses projetos em curso no Ibama permitirão atacar dois dos problemas centrais do processo de licenciamento ambiental federal: a discricionariedade técnica e a inexistência de uma série histórica com repetições de processos de licenciamento ambiental que possam ser comparadas para alimentar outros processos de licenciamento. As parcerias nacionais e internacionais também permitirão a confecção de guias de avaliações de impacto ambiental que tomem por base experiências consagradas para permitir uma avaliação sem que sejam necessários novos estudos aprofundados. Segundo Thomaz Toledo, todas essas medidas contribuirão para tornar mais eficiente e eficaz o licenciamento ambiental federal, com potenciais efeitos positivos para os processos de licenciamento nos outros níveis de governo.

4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA SUÉCIA

O país nórdico atribui importância central ao desenvolvimento sustentável em seus programas e políticas, contando com dezesseis objetivos de qualidade ambiental aprovados pelo parlamento e que norteiam todo o processo de tomada de decisões do governo.⁵

Além disso, como bem lembrou Jan Olsson, então ministro de Energia e Meio Ambiente da Suécia, na cerimônia de abertura do evento que deu origem a esta publicação, a sociedade sueca estabeleceu um firme propósito de solucionar seus problemas ambientais internos sem contribuir para aumentar os problemas ambientais externos e sem comprometer a saúde das populações do resto do mundo. Nesse sentido, a nação escandinava trabalha globalmente pela implementação

5. Atualmente, são os seguintes os objetivos de qualidade ambiental aprovados pelo parlamento sueco: redução do impacto climático; ar limpo; apenas a acidificação natural no ambiente; um meio ambiente não tóxico; uma camada de ozônio protetora; um meio ambiente livre de radiações; eutrofização zero; lagos e cursos de água saudáveis; boa qualidade das águas subterrâneas; um meio ambiente marinho equilibrado, com zonas costeiras e arquipélagos exuberantes; zonas úmidas vicejantes; florestas sustentáveis; uma paisagem agrícola diversificada; uma magnífica paisagem de montanha; um bom ambiente construído; uma rica diversidade de vida vegetal e animal. Para mais detalhes, ver: <<http://www.miljomal.se/Environmental-Objectives-Portal/>>.

da Agenda 2030 das Nações Unidas, assim como pelo alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável recentemente aprovados na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU).

Apesar de ser um país pequeno e centralizado, a Suécia e sua tradição de sucesso em matéria de licenciamento ambiental serviram de inspiração para o estabelecimento de processos no âmbito da União Europeia. Como membro desse bloco de países, os suecos seguem as mesmas regras dos vizinhos em sua legislação nacional.

O país é dos mais adiantados em matéria de legislação ambiental em todo o mundo, contando com a mais antiga agência de proteção ambiental, a Sepa, criada em 1967. O código ambiental sueco, aprovado em 1998 e em vigor desde janeiro de 1999, foi discutido ao longo de dez anos no parlamento antes de ser adotado. Nele se estabelece um procedimento padrão de licenciamento ambiental para toda e qualquer atividade industrial ou outras atividades que tenham impactos negativos sobre o meio ambiente.

O sistema de licenciamento ambiental sueco, cujos detalhes são apresentados no capítulo 4, escrito por Bo Jansson para esta coletânea, é baseado em uma autorização única, num processo holístico e integrado em que a licença ambiental e a avaliação do impacto territorial e dos usos da água estão intimamente relacionados e são levados em consideração pela autoridade pública.⁶ Diferentes instâncias de governo, assim como as partes interessadas no setor privado, são consultadas e há audiências públicas que possibilitam à autoridade, a Corte Ambiental (ou Tribunal Ambiental), tomar uma decisão.

Da experiência sueca, é importante destacar justamente o fato de a agência ambiental ser apenas mais um ator no processo de licenciamento ambiental. A autoridade central de licenciamento é o Tribunal Ambiental, instância de decisão independente, formado por especialistas que são os juízes do processo e que estabelecem as condições necessárias para que um projeto seja ou não aprovado. É interessante também lembrar que, para incentivar investimentos de longo prazo, uma vez concedida, a permissão para um projeto não determina limites de tempo para o empreendimento.

Uma informação de extrema importância para se entender todo o processo de licenciamento ambiental na Suécia é o fato de que é o empreendedor o responsável por facilitar às autoridades toda a informação necessária para que o potencial de contaminação, as emissões, os efluentes e o impacto territorial e de uso da água de um projeto sejam julgados pela Corte Ambiental. Em caso de uma decisão ser adotada e o projeto produzir efeitos negativos desconhecidos que não tenham

6. A autorização única é intrinsecamente diferente do sistema brasileiro, onde vigoram três tipos de licenças: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO).

sido informados à autoridade competente, a responsabilidade recairá sobre o empreendimento, que deverá responder perante a lei.

A principal contribuição que o licenciamento ambiental na Suécia pode dar às discussões no Brasil é justamente trazer ao nosso conhecimento uma experiência em que a concessão de uma licença ambiental é parte de um processo mais amplo, no qual os dezesseis objetivos ambientais revelam um projeto de país e um modelo de desenvolvimento estabelecidos pela via da negociação política e do debate e da busca de um consenso social. Nem sempre a visão puramente ambiental prevalece, já que outros objetivos de política também entram em consideração na tomada de decisão do governo. Isto é o que mostra o exemplo da ponte sobre Öresund, o canal que separa a Suécia da Dinamarca, cujo processo decisório levou um tempo considerável e terminou sendo positivo para o projeto, apesar dos seus impactos ambientais.

5 QUESTÕES PARA DISCUSSÃO

As discussões sobre a Lei Geral de Licenciamento Ambiental ora em curso na Câmara dos Deputados⁷ e o projeto de *fast track* em debate no Senado Federal⁸ mostram claramente a necessidade de se debater ampla e profundamente o licenciamento ambiental em nosso país. O Ipea, por meio de estudos e pesquisas e de eventos como o Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, tenta contribuir para este processo, oferecendo oportunidades para esta necessária discussão.⁹

No debate suscitado pelas apresentações da primeira sessão do seminário, diversas perguntas foram levantadas e, devido às restrições de tempo, não foram tratadas com o detalhe devido. Algumas delas são justamente o objeto dos demais capítulos desta seção, como as expostas a seguir.

- 1) De que forma aperfeiçoar os processos de licenciamento ambiental, tornando-os mais eficientes, sem, no entanto, comprometer a qualidade da gestão ambiental e os resultados dos projetos em termos do gerenciamento de seus impactos sobre o meio ambiente?
- 2) Como compatibilizar as decisões tomadas pelo Conama em termos de regulamentação e aquelas adotadas pelo Poder Legislativo? Como melhorar o diálogo entre as duas instâncias?

7. Ver, por exemplo: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/499679-MEIO-AMBIENTE-APROVA-PROPOSTA-QUE-CRIA-LEI-GERAL-DE-LICENCIAMENTO-AMBIENTAL.html>>.

8. Projeto de Lei do Senado Federal nº 654/2015.

9. Como exemplos das contribuições do Ipea no passado, encontram-se: Motta, Diana Meirelles; Pêgo, Bolívar (Org.). *Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013; e o projeto Condicionantes Institucionais à Execução dos Investimentos em Infraestrutura Econômica no Brasil, com um componente específico sobre licenciamento ambiental, cujos resultados estão em fase de publicação.

- 3) De que maneira os exemplos internacionais e a experiência sueca podem inspirar as mudanças que estão por vir no processo de licenciamento ambiental federal? Faz sentido pensar no estabelecimento de uma instância licenciadora independente do governo e do Ibama, como aparece no desenho do licenciamento integrado sueco?
- 4) Quem paga o custo de processos falhos de licenciamento ambiental? Quem, no Brasil, assume os resultados negativos de projetos mal desenhados e mal avaliados?
- 5) Até que ponto é o aperfeiçoamento do sistema de planejamento do desenvolvimento e da infraestrutura a forma pela qual se pode melhorar a qualidade dos processos de licenciamento ambiental, balizando, assim, o licenciamento de projetos individuais?

Esperamos que esta publicação possa contribuir a dar respostas a estas e outras inquietações.

GARGALOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL

Rose Mirian Hofmann

1 INTRODUÇÃO

Alvo de constantes críticas, o licenciamento ambiental federal tem pecado não somente pela demora na emissão das licenças como também por não aferir a efetividade de suas medidas. Devido à falta de uma avaliação ambiental estratégica (AAE) e à inoperância de importantes instrumentos de gestão territorial, o licenciamento tem abarcado funções que não lhe são típicas. Sua ineficiência e inefetividade têm sido atribuídas a uma gestão arcaica, ao excesso de burocracia, à estrutura deficitária do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), à relação conturbada entre os diferentes órgãos envolvidos, à excessiva judicialização dos processos, além de a falhas técnicas na elaboração dos estudos e na análise do mérito.

O licenciamento ambiental federal vem sendo acompanhado de perto pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU),¹ que tem constatado uma atuação do Ibama mais voltada para a emissão de licenças do que para a avaliação dos efeitos ambientais resultantes de ações empreendedoras.

Além de fiscalizar os atos da administração pública, o Congresso Nacional tem trabalhado na edição de projetos de lei para tratar do assunto, o que leva ao debate sobre quais gargalos podem ser enfrentados no processo legislativo e quais são afetos ao mero exercício do Poder Executivo na gestão do instrumento.

Na Câmara dos Deputados tramita o Projeto de Lei nº 3.729/2004, com quinze outros projetos a ele apensados, que aguarda parecer da Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para deliberação em Plenário.

Nesse contexto, serão apresentados os principais gargalos do licenciamento ambiental federal, a fim de contribuir para o debate e a evolução do tema.

1. Acórdãos nºs 516/2003; 462/2004; 464/2004; 1.869/2006; 2.212/2009; 2.828/2011; 2.856/2011; e 3.413/2012.

2 FALTA DE AAE E DE APOIO DE INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL

A realidade brasileira tem deixado a cargo do licenciamento a quase totalidade da análise ambiental dos empreendimentos, o que sobrecarrega a funcionalidade desse instrumento. Observa-se que, em sistemas de gestão mais maduros, os aspectos ambientais são considerados desde a concepção dos projetos, já levando em consideração as potencialidades e as fragilidades da área onde se pretende inseri-los.

Para atingir esse patamar, é essencial que haja maior integração entre políticas, planos e programas de governo, bem como que sejam desenvolvidos e mantidos instrumentos de gestão territorial como o zoneamento e os planos de bacia. A partir disso, é possível concretizar a AAE em momento anterior ao licenciamento ambiental.

O que se nota atualmente é que, embora haja uma nítida interdependência entre planos de desenvolvimento regional e planos setoriais de infraestrutura, estes pouco interagem, por serem geridos em estruturas organizacionais distintas. Também pela fragilidade do planejamento estatal de longo prazo, há maior tendência de tratamento de cada projeto de forma individualizada.

Essas questões evidenciam a necessidade de fortalecimento dos instrumentos de gestão territorial e da regulamentação da AAE para que o licenciamento possa desempenhar adequadamente as funções para as quais foi criado.

3 GESTÃO ARCAICA, EXCESSO DE BUROCRACIA E ESTRUTURA DEFICITÁRIA DO IBAMA

A gestão processual do Ibama é notadamente burocrática, sustentando-se no formalismo para reduzir ingerências políticas que frequentemente atingem o instituto. Essa afirmação é coerente com as fraquezas identificadas pelo próprio órgão na matriz de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças (strengths, weaknesses, opportunities and threats – SWOT) de seu planejamento estratégico (Ibama, 2011), em que foram listadas, entre outras: *i*) deficiência de planejamento institucional; *ii*) deficiência na gestão da informação; *iii*) falta de gestão do conhecimento; *iv*) normas contraditórias e sem clareza; *v*) capacidade gerencial deficitária; *vi*) gestão orçamentária desarticulada do planejamento; *vii*) ingerência política; *viii*) soluções tecnológicas insuficientes; *ix*) falta de transparência na interação com o cidadão usuário do serviço; *x*) falta de gestão por indicadores de avaliação institucional e funcional; e *xi*) cultura organizacional resistente à mudança.

O excesso de burocracia é sintoma de uma gestão focada no processo e com pouco resultado prático. O Ibama costuma mensurar a sua demanda no licenciamento pelo número de processos ativos, e a sua produtividade, pelo número de licenças emitidas, conforme consta na tabela 1.

TABELA 1
Relação de processos ativos e licenças emitidas no período de 2005 a 2015

Tipo de licença	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
LP	26	21	33	64	113	61	44	21	23	23	24
LI	47	61	62	81	93	93	87	53	80	47	57
LO	70	66	105	104	92	84	78	52	89	70	34
Outras	156	165	188	276	248	280	414	581	642	673	548
Total	299	313	388	525	546	518	623	707	834	813	663
LP + LI + LO	143	148	200	249	298	238	209	126	192	140	115
Processos ativos	796	934	1.039	1.183	1.346	1.493	1.608	1.776	1.866	1.929	1.952 ¹

Fonte: Relatórios de gestão e relatório de licenças do Ibama. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/licenciamento/>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Dado auferido em agosto de 2015.

Obs.: LP = licença prévia; LI = licença de instalação; LO = licença de operação.

Em relação ao indicador do número de licenças emitidas por ano, ressalta-se que este já foi criticado pelo TCU, em seu Acórdão nº 516/2003,² por não ser suficiente para avaliar a efetividade do licenciamento ambiental federal.

Nesse indicador, é importante analisar do que se compõe a categoria de outras licenças, pois ali estão incluídas diversas autorizações e licenças acessórias do processo de licenciamento. Além das licenças mais conhecidas, que são a prévia, a de instalação e a de operação, são ainda contabilizadas: autorizações de captura, coleta e transporte de material biológico; autorizações de supressão de vegetação; autorizações para abertura de picadas, entre outras, além de suas renovações e retificações.

Partindo-se para o indicador de processos ativos, convém explicar por que ele não representa adequadamente a demanda. Um processo ativo pode estar tanto na fase de LP quanto na de LI ou de LO (ordinária ou corretiva). Pode até mesmo já ter uma LO vigente em fase de acompanhamento. São, portanto, demandas de naturezas diversas que podem ser encontradas em cada processo ativo.

Também a complexidade dos empreendimentos encontrada em cada processo é variada. Embora seja esperado que a esfera federal se dedique a empreendimentos de maior impacto associado, o Ibama, enquanto falta pessoal para acompanhar de perto as condicionantes daqueles de maior potencial degradador, tem despendido esforços consideráveis em empreendimentos acessórios e por vezes diminutos. Exemplo disso foi o “acesso rodoviário paralelo à Estrada de Ferro Carajás, ligando o Povoado Todo Dia à BR-222, com extensão aproximada de 2 km, a ser implantada

2. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20040617/TC%20015.144.doc>>. Acesso em: 1^a maio 2016.

no município de Vitória do Mearim, no estado do Maranhão”.³ O parecer técnico demandou o trabalho de três analistas ambientais e resultou na emissão da LI nº 779/2011 para uma obra dentro da faixa de domínio.

Em uma análise mais abrangente, foi possível observar que das setenta LOs emitidas em 2014, 21 eram relativas a unidades de apoio de obras rodoviárias, como jazidas e canteiros de obra.

TABELA 2
Processos ativos por tipologia e por fase (agosto de 2015)

Tipologia	Processos com LO	Outras fases	Processos ativos
Usina hidrelétrica	48	47	95
Mineração	75	107	182
Usina termelétrica	4	6	10
Ferrovia	18	95	113
Hidrovia	1	7	8
Ponte	10	32	42
Recursos hídricos (estação de tratamento de esgoto, irrigação etc.)	8	14	22
Rodovia	47	271	318
Porto	24	65	89
Dragagem	13	17	30
Outras	84	252	336
Dutos	32	24	56
Pequena central hidrelétrica	11	38	49
Nuclear (geração/transporte/indústria/pesquisa)	16	25	41
Exploração de calcário marinho	9	9	18
Parque eólico	1	8	9
Petróleo – aquisição de dados	67	51	118
Petróleo – perfuração e produção	87	131	218
Linha de transmissão	99	99	198
Total	654	1.298	1.952

Fonte: Ibama.
Elaboração da autora.

Por isso, o processo ativo de forma descontextualizada não pode ser indicador de demanda se não estiver associado a outros dados, como o número de requerimentos ou de estudos pendentes de análise. O fato é que o Ibama, hoje, não tem dimensão de sua verdadeira demanda represada. Não sabe também quantos estudos recebe em média e quantos são devolvidos.⁴

3. Disponível em: <https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empreendimentos.php>. Consulta pelo processo nº 02012.001196/2010-26.

4. Conforme resposta ao Pedido de Informação nº 02680000585201576, de 23 de março de 2015.

Na sequência, apresentam-se, na tabela 3, os gastos diretos do governo federal com programas e ações de licenciamento ambiental, relacionados com o número de servidores atuantes nessa atividade e o total de licenças emitidas no período. Isso permite verificar que um maior investimento ou um maior número de servidores, por si só, não são suficientes para aumentar o que o Ibama considera como índice de eficiência: o número de licenças emitidas.

TABELA 3

Gastos diretos do governo federal por programa/ação, número de servidores e total de licenças emitidas

Ano	Total destinado pelo governo federal em âmbito nacional em aplicações diretas (R\$)	Programa 2.045 – Licenciamento e Qualidade Ambiental (2012-2014)		Ação 6.925 – Licenciamento Ambiental Federal Ação 2.974 – Licenciamento Ambiental Federal (2003-2004) (R\$)	Servidores diretamente alocados na atividade de licenciamento	LP + LI + LO
		Programa 1.346 – Qualidade Ambiental (2005-2011)	Programa 0501 – Qualidade Ambiental (2003-2004) (R\$)			
2005	890.544.947.226,17		5.977.783,92	4.559.342,45	218	143
2006	937.826.907.236,56		7.401.447,93	2.113.298,43	191	148
2007	938.780.222.770,44		5.721.518,80	2.407.381,09	195	200
2008	931.122.144.673,70		11.777.086,09	4.561.759,05	203	249
2009	1.101.075.288.509,81		13.204.264,98	8.162.182,08	373	298
2010	1.044.954.183.925,74		15.554.548,72	9.613.391,60	316	238
2011	1.286.987.980.853,56		20.380.713,40	10.863.165,01	365	209
2012	1.395.266.065.163,62		15.366.647,09	8.704.947,83	377	126
2013	1.468.062.531.859,46		15.517.964,08	8.406.107,35	366	192
2014	1.860.959.485.949,63		14.383.014,16	5.703.151,50	428	140

Fonte: Portal da Transparência, do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU).
Elaboração da autora.

O total de servidores do Ibama que atuavam no instituto, especificamente com licenciamento ambiental, em março de 2015, era de 426 (276 na sede e 150 nos estados).⁵ Impende registrar, sobre esse assunto, a alta rotatividade nos cargos, motivada principalmente pela baixa remuneração. A maior remuneração de um analista ambiental do Ibama, que leva mais de dez anos para ser alcançada, ainda é menor do que a remuneração inicial de um especialista de agência reguladora, por exemplo.

Apesar da constante crítica à estrutura do Ibama, reconhece-se que o órgão vem recebendo aportes significativos na tentativa de modernizar o licenciamento ambiental. Exemplo disso é o contrato, com recursos do Programa Nacional do

5. Conforme resposta ao Pedido de Informação nº 02680000572201505, por meio da Informação nº 071/2015-Dicar/Codep/CGREH, de 31 de março de 2015.

Meio Ambiente (PNMA), para o Projeto de Modernização do Licenciamento Ambiental Federal, no qual, segundo Ibama (2014), foram contemplados:

- estudos comparativos internacionais sobre licenciamento e avaliação de impacto ambiental (AIA) e elaboração de proposta de matriz de impacto, por tipologia de empreendimento, para orientação e padronização da análise de impacto ambiental e gestão e acompanhamento dos programas ambientais, no valor de R\$ 2,1 milhões;
- mapeamento de competências, habilidades e atitudes da Diretoria de Licenciamento Ambiental para capacitação dos servidores, no valor de R\$ 600 mil; e
- fortalecimento da infraestrutura para solução integrada em tecnologia da informação do Ibama, no valor de R\$ 1,3 milhão.

No mapeamento de competências mencionado, de dezembro de 2014, foi aferido que os analistas ambientais possuem domínio médio sobre a AIA e a legislação ambiental, dois assuntos da maior importância para o licenciamento. Embora tenha levantado graves fragilidades a serem enfrentadas, o inventário foi incapaz de identificar a insuficiência de profissionais afetos ao meio socioeconômico.

Esses dados mostram que, ainda que haja deficiência estrutural no órgão, o simples aporte de investimentos e o aumento de servidores não são suficientes para resolver o problema, sendo necessária uma ampla mudança de percepção do licenciamento ambiental para que ele passe a ser objeto de uma visão gerencial voltada para resultados, em detrimento da atual gestão burocrática e processualista.

4 CRISE INSTITUCIONAL

A atuação dos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental é retratada por atividades fragmentadas sendo executadas paralelamente, sem que haja uma relação hierárquica com o ente responsável pela visão integrada de todo processo: a autoridade licenciadora. Com isso, o poder decisório fica comprometido.

O Ibama tem assumido a responsabilidade de acompanhar condicionantes de outros interessados, ao mesmo tempo em que se abstém de opinar, no mérito, sobre a pertinência das obrigações impostas ao empreendedor. Embora se compreenda que os outros órgãos intervenientes sejam especialistas no assunto, essa tratativa fragmentada fere a análise integrada dos aspectos e impactos do empreendimento, desequilibrando a matriz que conclui pela viabilidade ou inviabilidade do empreendimento.

Até pouco tempo atrás, as demandas de diferentes instituições eram incorporadas ao licenciamento sem julgamento de valor, sem integração. A partir da edição da Portaria Interministerial nº 60/2015, no § 2º do art. 16, estabeleceu-se

que, caso o Ibama entenda que as exigências dos órgãos envolvidos não guardam relação direta com os impactos decorrentes da atividade ou do empreendimento, este provocará a entidade para que justifique ou reconsidere a sua manifestação.

O fato é que os analistas ambientais do Ibama já mostraram resistência a isso. Por meio do Parecer Técnico nº 02001.001210/2015-25, de 8 de abril de 2015, da Coordenação de Energia Elétrica, Nuclear e Dutos (Coend)/Ibama, eles defendem que avaliar o trabalho dos especialistas da Fundação Nacional do Índio (Funai), do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), da Fundação Cultural Palmares (FCP) e do Ministério da Saúde (MS), referendado por essas instituições, que dispõem da competência legal para tais análises, criaria duplicidade de funções e sobreposição de atividades.

Os servidores destacam, no mesmo documento, que o Ibama não possui em seu corpo técnico especialistas suficientes para avaliar a pertinência de condicionantes e programas voltados a populações indígenas, quilombolas, residentes em região endêmica de malária e relacionados a bens acautelados. Em levantamento preliminar, constatou-se, por exemplo, que não existe nos núcleos de licenciamento ambiental nenhum técnico com formação específica em antropologia.

Ao se incorporar todas as exigências de outros envolvidos no bojo do licenciamento sem uma análise crítica, perde-se a visão do todo e a credibilidade da ponderação entre impactos e medidas mitigadoras e compensatórias. A intenção de submeter temas diversos a um único poder decisório está fundamentada em garantir a visão holística e equilibrada da matriz de impactos, o que não tem sido possível com essa fragmentação de atribuições interinstitucionais.

5 SUPOSTA INTERVENÇÃO EXCESSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A JUDICIALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO

São frequentes as reclamações sobre a suposta intervenção excessiva do Ministério Público nos processos de licenciamento ambiental, mas é importante reconhecer que esse tem sido um terreno fértil para controvérsia, em decorrência da falta de transparência e da participação social insuficiente, do embasamento subjetivo das decisões, do descumprimento e postergação de condicionantes e de divergências sobre a suficiência das medidas mitigadoras e compensatórias.

A Lei nº 7.347/1985, que trata da tutela dos interesses difusos e disciplina as hipóteses de propositura da ação civil pública, conferiu ao Ministério Público e à sociedade a legitimidade para promover ação contra os responsáveis por danos causados ao meio ambiente. A implementação dessa lei transformou o Ministério Público em um dos principais agentes de fiscalização do cumprimento da política ambiental no Brasil.

Ainda que não se pudesse demonstrar em números a intensidade de atuação do Ministério Público nos processos de licenciamento, acredita-se que essa postura teria razões suficientes para assim ocorrer.

Um dos motivos prementes é a falta de transparência conferida aos processos de licenciamento na esfera federal, conforme já registrado no Acórdão nº 3.413/2012, do TCU.⁶ A ausência de documentos importantes na plataforma pública, segundo o TCU, pode resultar em demandas desnecessárias, que geram desperdício de recursos do próprio Ibama, a exemplo de solicitações de esclarecimentos por parte dos órgãos de controle e ministérios públicos.

Outro motivo está associado à falta de parâmetros técnicos objetivos para elaboração dos estudos, assim como de critérios e metodologias para que estes possam vir a ser analisados. Atualmente, não há previsibilidade na análise técnica, um mesmo estudo avaliado por equipes diferentes tende a resultar em condicionantes muito díspares. Quando a discricionariedade tem tamanha amplitude, é esperado que a controvérsia seja proporcional.

Somado a isso, tem-se a frequente emissão de licenças contendo condicionantes que deveriam ter sido cumpridas em fases anteriores. A prática já foi alvo de análise por parte do TCU, que, no Acórdão nº 1.869/2006,⁷ determinou que o órgão ambiental não poderia admitir a postergação de estudos de diagnóstico próprios da fase prévia para as fases posteriores sob a forma de condicionantes do licenciamento.

Ainda que essa postergação aparentemente agilize o licenciamento, há casos de LI e LO que, embora emitidas, não permitem ao seu detentor o pleno usufruto, por fixarem obrigações a serem atendidas em etapa prévia à obra ou operação. É o caso de uma LI que exige a apresentação da delimitação adequada da área de influência indireta (AII),⁸ ou de outra, que pede, antes do início das obras, a apresentação do método construtivo e das medidas de mitigação.⁹ São atividades que deveriam, necessariamente, compor o processo de tomada de decisão e que pouco efeito produzem quando adiadas.

6. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130225/AC_3413_46_12_P.doc>. Acesso em: 1º maio 2016.

7. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/RELAC/20061013/BZ044-41-06-P.doc>>. Acesso em: 1º maio 2016.

8. LI nº 712/2010, relativa à pavimentação da rodovia BR-135 no trecho Bertolínea-Eliseu Martins, no Piauí, segmento entre o km 157,8 e o km 211,8 com 54 km, compreendendo, dentro dos limites da faixa de domínio atual, a pavimentação da faixa de rolamento e a execução de obras de arte corrente e obras de arte especiais. Na condicionante 2.2, estabelece-se: apresentar a delimitação adequada da AII do empreendimento.

9. LI nº 1.051/2015, relativa ao projeto de duplicação da rodovia BR-153, trecho Porangatu-Anápolis, em Goiás, subtrecho Santa Tereza de Goiás-Uruçu, km 92 ao km 185, com 93 km de extensão. Na condicionante 2.5 estabelece-se: apresentar, antes do início das obras nas pontes, os métodos a serem utilizados para a implantação das fundações e pilares, as soluções técnicas adotadas para minimizar as intervenções nas matas ciliares e controle da erosão nas margens de cursos de água e as diretrizes ambientais a serem adotadas para a recuperação das áreas afetadas, conforme solicitado no processo de licenciamento ambiental.

Por fim, têm-se as divergências sobre a suficiência das medidas mitigadoras e compensatórias exigidas para neutralizar o impacto dos empreendimentos licenciados. Em virtude da falta de parâmetros objetivos, há dificuldade de análise pelos técnicos e abre-se espaço para questionamentos e reivindicações posteriores.

O grande número de processos judicializados, associado a uma atuação intensiva do Ministério Público, tem gerado o discurso de que os servidores que atuam no licenciamento ambiental são excessivamente rigorosos por temerem um processo criminal. É importante registrar, porém, que eles mesmos já negaram esse fato, pois tampouco se consideram excessivamente rigorosos.¹⁰

Os servidores afirmam, ainda, que a resistência popular ao licenciamento ocorre porque o entendem permissivo, e que isso é frequente “quando as decisões sobre o licenciamento são tomadas em contrariedade às sugestões apresentadas pelos técnicos do Ibama, que costumam se mostrar muito mais atentos às demandas socioambientais do que os dirigentes da autarquia” (Condsef *et al.*, 2015).

Com essas palavras, a divergência existente entre a base técnica e os dirigentes da autarquia fica evidente. Nessa linha, a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário é bem vista pela equipe técnica, como forma de fazer valer a sua opinião, exarada por meio de pareceres, notas e relatórios.

Verifica-se, portanto, que a intensa atuação do Ministério Público tem motivo para acontecer e somente será atenuada se houver maior confiabilidade no instrumento do licenciamento ambiental.

6 FALHAS TÉCNICAS

A falha técnica mais grave constatada nos estudos ambientais que dão suporte ao licenciamento se refere à falta de conexão entre o diagnóstico, a AIA e as medidas mitigadoras e compensatórias. A primeira constatação a esse respeito se deu em 2004, por uma equipe de analistas do Ministério Público Federal (MPF) (Brasil, 2004), a partir da análise amostral de oitenta estudos de impacto ambiental (EIAs) de projetos submetidos a licenciamento federal ou que implicaram, por razões diversas, o envolvimento do MPF. Passados mais de dez anos, o mesmo problema foi recentemente apontado nos estudos da usina hidrelétrica de Tapajós, em licenciamento no Ibama.

Soma-se a isso a fragilidade da análise integrada, sobre a qual prevalece a visão fragmentada em meios físico, biótico e socioeconômico. São questões que favorecem a elaboração de estudos extensos e que pouco contribuem para a tomada de decisão, assim como têm permitido a fixação de condicionantes sem relação

10. Disponível em: <<http://www.sindsep-df.com.br/upload/arquivos/0240629001433339949.pdf>>. Acesso em: 1º jul. 2015.

direta com os impactos potenciais do empreendimento. Como bem pondera o TCU, o “diagnóstico ambiental é a parte mais facilmente criticável dos EIAs, haja vista que os inventários sempre podem ser mais detalhados e as análises mais aprofundadas” (Sánchez, 2013, p. 453).

O fato é que estudos extensos e com informações muitas vezes irrelevantes à tomada de decisão têm encarecido sobremaneira a carteira ambiental de grandes obras. Um exemplo disso foi a celebração do termo de cooperação entre o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR), no valor de R\$ 1,5 milhão,¹¹ para a elaboração de EIA, relatório de impacto ambiental (Rima) e Plano Básico Ambiental (PBA) para subsidiar o licenciamento ambiental prévio relativo à construção da ponte sobre o rio Corrente, na Rodovia BR-135, município de Correntina, na Bahia. Trata-se de um valor bastante alto a ser investido em estudos ambientais, considerando o fato de se tratar apenas de uma ponte com extensão de 104,1 m.¹²

Para enfrentar a questão, destaca-se a recomendação do TCU que, em opinião manifestada no Acórdão nº 2.212/2009, entende que o Ibama pode contribuir significativamente para o aperfeiçoamento da qualidade dos estudos. Para tanto, é necessário esclarecer as “regras do jogo” por meio de manuais técnicos e de desenvolvimento de metodologias formais, indicadores e critérios de avaliação desses estudos para cada tipologia de obra.

Segundo Sánchez (2013, p. 456), a existência de um conjunto de critérios ou de diretrizes preestabelecidas para orientar o trabalho do analista pode ser um facilitador, pois ajuda a reduzir a subjetividade da análise e pode levar a resultados mais consistentes e reprodutíveis (quando grupos diferentes de analistas podem chegar às mesmas conclusões). O autor cita uma importante reflexão contida no manual da United Nations Environment Programme (Unep, 1996), pela qual se defende que “a análise consistente e previsível dos EIAs é importante para o tomador de decisão, para o proponente e para o público”, ao passo que “a qualidade dos EIAs pode ser melhorada quando o proponente conhece as expectativas da autoridade pública que gera o processo de AIA”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que por muitas vezes o licenciamento seja utilizado para mascarar outras fragilidades do setor público e privado na gerência de seus investimentos, são

11. Dado extraído de extrato de termo aditivo de termo de cooperação, publicado pelo DNIT no *Diário Oficial da União* (DOU), de 18 de fevereiro de 2015, seção 3, p. 112.

12. Disponível em: <<https://intranet.ufpr.br/sigea/public/anexo!downloadAnexo;jsessionid=iGZXgsOkC5XpNsQkciY4Udy.node57anexo.id=8851&operationMode=STORE>>. Anexo A – Plano de Trabalho. Acesso em: 1º jul. 2015.

evidentes os gargalos a serem enfrentados pelo órgão licenciador federal para alcançar a efetividade esperada.

A gestão precisa de aprimoramentos substanciais para que haja migração real do modelo burocrático para a visão gerencial, tendo em vista a necessidade urgente de conferir maior ênfase à efetividade do instrumento do que ao seu trâmite processual.

Em um olhar mais amplo, faz-se necessário fortalecer os instrumentos de gestão territorial que, quando existentes, são pouco considerados na formulação de políticas, planos e programas governamentais. Soma-se a isso a necessidade de regulamentar a AAE, que tende a inserir a variável ambiental no início do planejamento dos empreendimentos, aliviando a sobrecarga aplicada hoje ao licenciamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério Público da União. **Deficiências em estudos de impacto ambiental**: síntese de uma experiência. Brasília: 4ª Câmara de Coordenação e Revisão/Ministério Público Federal; ESMPU, 2004.

CONDSEF – CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL *et al.* **Licenciamento ambiental**: o barato e rápido sai mais caro para todos. Brasília: Condsef, 2015. Disponível em: <<http://www.sindsep-df.com.br/upload/arquivos/0240629001433339949.pdf>>. Acesso em: 1º jul. 2015.

IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Plano estratégico Ibama – 2012/2015**. [s.l.]: Ibama/MMA, 2011. (Boletim de Serviço Especial, n. 11). Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/institucional/plano_estrategico_ibama-2012_2015.pdf>. Acesso em: 1º maio 2016.

_____. **Modernização e o processo de tomada de decisão no licenciamento ambiental federal**. Ouro Preto: Ibama/MMA, out. 2014. Disponível em: <<http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Palestra-Volney-Zanardi-J%C3%BAnior.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2016.

SÁNCHEZ, Luis Henrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Environmental impact assessment training resource manual**. Nairobi: Unep, 1996.

LICENCIAMENTO NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO DA INFRAESTRUTURA¹

Nilvo L. A. Silva

1 INTRODUÇÃO

As discussões envolvendo o licenciamento ambiental no Brasil já têm uma longa história. Há muito se fala na necessidade de revisão das normas federais, e a própria cronologia dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional é testemunha disso. De um lado, o licenciamento é visto como excessivamente burocrático, e um “obstáculo” ao desenvolvimento, em particular da grande infraestrutura; de outro, como pouco efetivo na proteção ambiental e a direitos sociais.

Várias das limitações na aplicação do licenciamento são externas a ele e não dizem respeito à regulamentação: baixas capacidade e autonomia das instituições de meio ambiente; investimentos insuficientes para produção de conhecimento e para criação de referências de planejamento para a operação dos licenciamentos individuais (como zoneamentos ambientais); e a persistência de práticas de planejamento setoriais (energia, transporte etc.) pouco transparentes, com limitados espaços de participação, limitada coordenação intersetorial dentro do próprio governo federal e que tratam apenas marginalmente de temas socioambientais importantes, centrais nos processos de licenciamento de projetos individuais.²

O Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, promovido pelo Ipea em 14 e 15 de março de 2016, em Brasília,³ foi mais um momento para a discussão sobre esse tema. Na primeira sessão, foram discutidos os diagnósticos sobre o licenciamento e o que vem sendo feito para aprimorá-lo. Nos debates, chamei a atenção para a necessidade de um olhar mais amplo sobre o lugar do licenciamento na relação com o planejamento da infraestrutura do país.

1. O autor agradece a colaboração dos colegas Volney Zanardi Jr., Biviany Rojas e Daniela Gomes Pinto.

2. Esta é também uma discussão antiga, apesar de sempre ter recebido pouca atenção. Ver Silva (2004; 2005).

3. O conteúdo do seminário está disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27580&catid=24&Itemid=7>.

Este capítulo abordará os diferentes diagnósticos produzidos sobre o licenciamento,⁴ as propostas de alteração do seu regramento sob a perspectiva de como são vistos (ou não) os processos mais estratégicos de planejamento da infraestrutura, e como são desenvolvidos alguns dos elementos referentes às limitações dos processos de tomada de decisões estratégicas, com foco no planejamento do setor elétrico, apontando a necessidade de maior escrutínio sobre estes processos.

2 PROPOSTAS DE APRIMORAMENTO DO LICENCIAMENTO E O PLANEJAMENTO DO SETOR ELÉTRICO

Há uma diversidade de propostas de alteração das regras de licenciamento ambiental no país em nível federal. A grande maioria delas – na Câmara Federal,⁵ no Senado⁶ e no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)⁷ – tem como centro a ideia de agilização dos processos de licenciamento. Em geral, não há um diagnóstico claro que as sustente e tampouco avaliações das consequências das proposições de retiradas de várias salvaguardas.⁸

As limitações da prática do licenciamento ambiental têm sido identificadas em alguns esforços de diagnóstico. Em geral, eles apontam a necessidade de maior transparência, de processos de consulta e participação mais efetivos,⁹ qualificação dos estudos ambientais e capacitação das instituições de meio ambiente. Eles também apontam a necessidade de abordagens dos temas socioambientais em nível mais estratégico. Este é o caso da Abema (2013) e da CNI (2013). Destacam-se ainda Scabin (2015) e um seminário realizado pela Escola de Direito da Fundação Getulio Vargas (FGV) e transmitido ao vivo em 22 de agosto de 2014,¹⁰ além de Duarte *et al.* (2016).

4. O licenciamento hoje no Brasil envolve desde os grandes projetos de infraestrutura relacionados a planos e programas federais e estaduais até as pequenas atividades de impacto local, licenciadas no nível municipal. Este capítulo tem como foco os casos de grandes obras, via de regra com impactos ambientais significativos e licenciadas com a realização de estudos de impacto ambiental (EIAs).

5. Por exemplo, os Projetos de Lei (PLs) nºs 8062/2014, 1546/2015 e o Substitutivo do deputado Ricardo Tripoli ao PL nº 3729/2004 (entre tantos outros).

6. Projetos de Lei do Senado (PLS) nºs 602/2015 e nº 603/2015 e, em especial, o nº 654/2015, que propõe rito sumário para empreendimentos de infraestrutura de grande complexidade e impacto socioambiental.

7. No momento em que este capítulo foi escrito, o Conama discute a proposta apresentada pela Associação Brasileira das Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) por meio de um grupo de trabalho.

8. Para uma análise dos projetos de lei na Câmara Federal até agosto de 2015, ver Silva (2015a). Os PLs no Senado nºs 602/2015, 603/2015 e 654/2015 foram apresentados posteriormente e serão discutidos mais adiante. Também posteriores são o Substitutivo do deputado Ricardo Tripoli ao PL nº 3729/2004 e a proposta de nova resolução do Conama, ambas buscando estabelecer regras gerais para o licenciamento. No momento em que este capítulo foi escrito, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 065/2012, que, na prática, extinguiria o licenciamento ambiental no país.

9. Esta tem sido uma demanda permanente da sociedade civil e dos grupos sociais afetados por hidrelétricas e também, como apontado nos diagnósticos, uma causa importante da judicialização de processos de licenciamento ambiental. Ver, por exemplo, as demandas apresentadas pelo Fórum Teles Pires (disponível em: <<https://www.facebook.com/F%C3%B3rum-Teles-Pires-1614313798783520/>>) em correspondência enviada a ministra do Meio Ambiente em 11 de março de 2016 sobre ampliação dos espaços de participação na proposta de regulamentação do licenciamento sendo discutida no Conama.

10. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=N1MIWR4K018>>.

Para uma análise sobre elementos centrais para o aprimoramento do licenciamento, ver Silva e Capelli (2016).

O estudo realizado em 2008 pelo Banco Mundial sobre o licenciamento ambiental de hidrelétricas recebeu bastante atenção ao considerar as incertezas ligadas ao licenciamento ambiental como um “sério empecilho” para a expansão da geração hidráulica no país (Banco Mundial, 2008, p. 31). Entretanto, este trabalho também apontou a necessidade de mudanças importantes no planejamento do setor elétrico (e que não receberam a mesma atenção). Isto será abordado adiante.

O Fórum de Meio Ambiente do Setor Elétrico (FMASE) propôs a criação de um colegiado de profissionais chamado de Balcão Único de Licenciamento, coordenado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e composto por representantes de diversas instituições do governo federal, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), a Fundação Cultural Palmares (FCP) etc.¹¹ A proposta incorpora a preocupação com a coordenação intersetorial, mas a coloca no nível do licenciamento, de avaliação de projetos e, portanto, fora do processo de planejamento do setor elétrico. Em relação a este, o fórum propõe que o Balcão Único possa ter papel consultivo na elaboração dos planos nacional e decenal de energia e nos componentes ambientais dos inventários de bacias.¹² O FMASE propõe também reconhecimento legal da variável ambiental no conceito de “aproveitamento ótimo” (do potencial hidrelétrico de uma bacia hidrográfica) “(...) de modo que [a variável ambiental] seja efetivamente considerada quando da escolha do arranjo de quedas (...)”.¹³

O Instituto Acende Brasil, também ligado ao setor elétrico, tem apresentado propostas para aprimoramento e agilização do licenciamento e apontado a necessidade de melhor coordenação intersetorial no governo federal (IAB, 2014). O processo de planejamento e tomada de decisão do próprio setor recebe pouca atenção, apesar da proposição da adoção de avaliações ambientais estratégicas (AAEs) como forma de agilização do licenciamento dos projetos do setor.¹⁴ Isto será comentado adiante.

11. Ver documento encaminhado pelo FMASE ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 17 de outubro de 2013 com propostas de diretrizes para o aprimoramento e fortalecimento do licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.fmase.com.br/FMASE/arquivos/Proposta_do_FMASE_Novo_Marco_Legal_do_Licenciamento_Ambiental.pdf>.

12. Apesar da preocupação com a coordenação dos diferentes setores, a proposta do FMASE prevê que os representantes das instituições dentro do Balcão Único tenham autonomia em relação a estas mesmas instituições, o que, a meu ver, desconstituiu o sentido da proposta.

13. Por meio da alteração art. 5º, § 3º, da Lei nº 9074 de 7 de julho de 1995, que define aproveitamento ótimo como “(...) todo potencial definido em sua concepção global pelo melhor eixo do barramento, arranjo físico geral, níveis d’água operativos, reservatório e potência, integrante da alternativa escolhida para divisão de quedas de uma bacia hidrográfica” (Brasil, 1995).

14. Ver *Licenciamento Ambiental: diversos problemas dificultam a implantação de novas hidrelétricas no país; Um Projeto para Acelerar o Brasil*; e *Licenciamento Ambiental de Grandes Empreendimentos: realidades e perspectivas*. Todos os textos estão disponíveis no site do Instituto Acende Brasil. Disponível em: <<http://www.acendebrasil.com.br>>.

Os projetos de lei em tramitação na Câmara Federal buscam estabelecer uma nova regra geral para o processo de licenciamento e, em alguns casos, como no Substitutivo apresentado pelo deputado Ricardo Tripoli ao PL nº 3729/2004, refletem a necessidade de melhoria dos processos de planejamento da infraestrutura. Eles o fazem por meio da proposição de obrigatoriedade de AAEs para políticas, planos e programas.

As proposições no Senado refletem de forma clara as propostas apresentadas pelo próprio setor elétrico, em especial os PLS nº 602/2015 e nº 603/2015, de autoria do senador Delcídio Amaral. Eles tratam especificamente do licenciamento ambiental do setor elétrico.¹⁵ O PLS nº 654/2015, de autoria do senador Romero Jucá, propõe o licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional (assim definidos por decreto do Poder Executivo Federal). Na prática, propõe um rito sumário para o licenciamento de obras de infraestrutura de impacto ambiental significativo e não aborda o tema do planejamento. É importante mencionar que, no momento em que este capítulo foi escrito, a CCJ do Senado aprovou a PEC nº 065/2012, que estabelece que a simples apresentação de EIA autorizaria a implantação empreendimentos de infraestrutura. Na prática, a proposta significaria a eliminação dos processos de licenciamento. É impossível prever a conclusão desse grande conjunto de iniciativas legislativas. Entretanto, resta claro o foco no licenciamento “em si” e a apresentação de sua flexibilização como uma necessidade para a viabilização dos projetos de infraestrutura.

O Plano Nacional de Energia (PNE) 2030, divulgado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE, 2007), estima que o potencial hidroenergético ainda a aproveitar é de cerca de 126 mil MW, sendo mais de 70% deste total localizado nas bacias do Amazonas e do Tocantins/Araguaia. Áreas, como o próprio PNE reconhece, de enorme complexidade socioambiental:

se considerarmos que certas interferências são intransponíveis, a possibilidade de aproveitamento desse potencial no horizonte do estudo se reduz muito. Por exemplo, o potencial a aproveitar, de 126 mil MW, “encolhe” para 116 mil MW, se desconsiderarmos os aproveitamentos que apresentam interferência direta com parques e florestas nacionais; ou, então, para 87 mil MW, se desconsiderarmos aqueles que interferem diretamente com terras indígenas; ou, ainda, para cerca de 77 mil MW se somadas as duas interferências (EPE, 2007, p.149).¹⁶

15. O PL nº 602/2015 propõe a criação do Balcão Único de Licenciamento (conforme proposta apresentada pelo FMASE) e disciplina o licenciamento de aproveitamentos dos potenciais hidroenergéticos considerados estratégicos e prioritários. O PL nº 603/2015 refere-se mais à priorização do uso da terra para construção de hidrelétricas (potenciais hidroenergéticos considerados estratégicos e estruturantes) em relação, por exemplo, a reservas indígenas e unidades de conservação, do que ao regramento do processo de licenciamento.

16. É importante destacar que ao contrário da ênfase dada no planejamento do setor elétrico, os impactos da construção de grandes hidrelétricas não se limitam àqueles diretos pelas áreas de inundação. Eles abrangem alterações profundas na dinâmica dos ecossistemas, por exemplo, aqueles relacionados às alterações da hidrologia dos rios, fundamentais para a biodiversidade e formas de vida na região amazônica. Estes impactos tornam-se mais importantes se considerarmos que normalmente eles se referem à implantação de uma série de barramentos, de acordo com os estudos de inventário.

Ao concentrar suas demandas no processo de licenciamento de projetos, as instituições do setor elétrico evitam o olhar sobre suas práticas e seu comprometimento com o desafio de mudanças nos níveis de tomada de decisões estratégicas, envolvendo desde a definição da matriz energética até a elaboração dos inventários do potencial hidrelétrico de bacias hidrográficas (onde as escolhas de alternativas de geração e de projetos específicos para ampliação de geração hidrelétrica são realizadas). Melhor coordenação e envolvimento intersetorial em nível estratégico, incorporação e participação das instituições de governo e da sociedade civil e metodologias mais consistentes e transparentes para este processo garantiriam maior realismo no planejamento do setor elétrico.

Como afirmei em um artigo de opinião para o jornal *Correio Braziliense*:

a ausência de consideração dos temas socioambientais em níveis estratégicos tem limitado sua incorporação na vida econômica e social do país e sobrecarregado o licenciamento (que opera em nível de projetos) com questões e conflitos para os quais ele não tem capacidade de resposta (Silva, 2015b).

3 INCORPORAÇÃO DE TEMAS SOCIOAMBIENTAIS NAS POLÍTICAS, PROGRAMAS E PLANOS: O CASO DO SETOR ELÉTRICO

Pinto, Benedito e Sabbatini (2012, p. 60) identificam como um dos grandes desafios do planejamento em investimento em infraestrutura

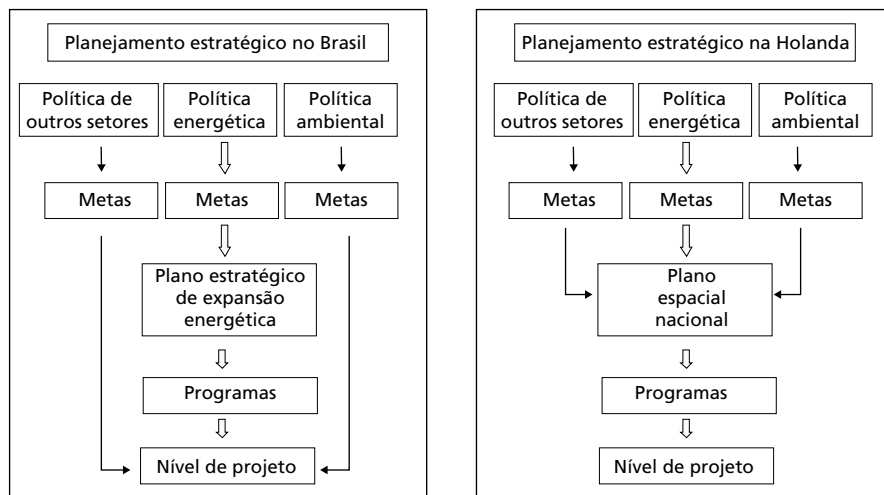
recuperar a capacidade de planejamento estratégico e a capacidade de coordenação do Estado (...) em ambiente de fragmentação institucional (ministérios, agências empresas estatais), (...) ampliação da complexidade das ações necessárias e da multiplicidade de atores envolvidos.

O setor elétrico passou por mudanças importantes no seu modelo institucional, em particular com a criação da EPE entre outros motivos, pela necessidade de melhor coordenação intersetorial e pelo fato de que a legislação ambiental se tornou foco de permanente conflito (Pinto, Benedito e Sabbatini, 2012).

Como Tambolin e Montaño (2014) indicam, o planejamento do setor elétrico permanece essencialmente reativo aos temas socioambientais e remete para o nível de projeto a resolução de temas estratégicos e complexos. Ao compararem o planejamento energético no Brasil e na Holanda, esses autores expõem de forma clara as limitações e a necessidade de mudanças importantes no planejamento energético no Brasil (figura 1). A falta de clareza das políticas e metas setoriais, incluindo meio ambiente, certamente dificulta o trabalho de integração.

FIGURA 1

Planejamento estratégico do setor de energia no Brasil e na Holanda



Fonte: Tambolim e Montão (2014, p. 361).
Elaboração do autor.

A persistência da ênfase no licenciamento ambiental como a questão central a ser resolvida na relação entre o setor elétrico e os temas socioambientais pode ser vista como um reflexo da grande força política do setor e do seu sucesso em evitar a discussão sobre suas próprias práticas de planejamento. Apesar de reconhecer a importância das questões socioambientais no planejamento da expansão hidrelétrica, em particular da Amazônia, o planejamento permanece unilateral, fechado à sociedade e às demais políticas setoriais.

Instituições da sociedade civil têm demandado modificações dos processos estratégicos do setor. A Frente para uma Nova Política Energética para o Brasil apresentou um conjunto extenso de propostas aos candidatos presidenciais em 2014,¹⁷ incluindo:

- garantir a transparência e a participação efetiva da sociedade civil brasileira na tomada de decisões sobre o planejamento energético;¹⁸
- consideração de alternativas e diversificação da matriz energética; e
- assegurar o respeito e a garantia dos direitos humanos das populações atingidas e garantir o seu direito à consulta livre, prévia e informada como prevê a Constituição Brasileira e os acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

17. Petição enviada aos candidatos à Presidência da República em 2014. Disponível em: <<http://energiaparavida.org/wp-content/uploads/2014/10/PeticaoInstitucional-Energiaparaavida.pdf>>.

18. A Petição demanda, por exemplo, a nomeação dos representantes da sociedade civil e da academia no Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), conforme decreto do ano de 2006.

De maneira objetiva, as limitações do planejamento têm operado em detrimento do próprio setor, pois transfere “(...) a resolução de conflitos para a fase de implementação, gerando atrasos em licitação e execução de projetos (...)” (Tambolin e Montaña, 2014, p. 359).

O caso recente da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós exemplifica bem o contexto da relação entre o planejamento do setor elétrico e o licenciamento ambiental de projetos.¹⁹ Esta hidrelétrica foi definida como central para expansão da geração hidrelétrica no último plano decenal (Brasil, 2015). Em 19 de abril de 2016, o Ibama suspendeu o processo de licenciamento da hidrelétrica com base em parecer técnico da Funai que aponta a inviabilidade do projeto sob a ótica do componente indígena, uma vez que a necessidade de remoção de aldeia torna o processo inconstitucional (ocupação tradicional do povo Munduruku).²⁰ A posição da Funai está baseada no *Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação da Terra Indígena Sawré Muybu*,²¹ datado de setembro de 2013. A proposta de construção da hidrelétrica de São Luiz do Tapajós, e o conjunto de hidrelétricas inventariado para a bacia, não é recente e vem sendo fortemente questionada, entre outras razões, por seus elevados impactos socioambientais (incluindo a existência de populações indígenas a serem diretamente afetadas).²²

19. Ver, por exemplo, *Uma Parede no Caminho*, texto de Flávio Ilha, publicado pelo jornal *Extra Classe*. Disponível em: <<http://www.extraclasse.org.br/edicoes/2015/11/uma-parede-no-caminho/>>. Há uma série de outros casos que demonstram a mesma situação, ainda que com desfechos diferentes. Muitos deles de ampla divulgação pública. Ver, por exemplo *Dossiê: Belo Monte – não há condições para a licença de operação*, p. 205 (disponível em: <<https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/dossie-belo-monte-site.pdf>>); Complexo Garabi-Panambi no Rio Uruguai (disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=10971>); Hidrelétrica Pai Querê no Rio Pelotas (disponível em: <<http://www.apremavi.org.br/noticias/apremavi/810/ibama-nega-licenca-previa-de-pai-querre>, acessado em 04/05/16); Hidrelétrica Santa Isabel no Rio Araguaia (ver <http://www.valor.com.br/brasil/3228344/consorcio-liderado-pela-vale-devolve-concessao-de-usina-no-araguaia>>).

20. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=172:ibama-suspende-licenciamento-de-sao-luiz-do-tapajos&catid=58&Itemid=271>. Acesso em: 2 fev. 2017. Em agosto de 2016, já após a conclusão deste capítulo, o Ibama “arquivou” o processo de licenciamento. Ver: <http://www.ibama.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=162:ibama-arquiva-licenciamento-da-uhe-sao-luiz-do-tapajos-no-para&catid=58&Itemid=271>. Acesso em: 2 fev. 2017.

21. Disponível em: <[http://www.cimi.org.br/File/RCIDSawreMuybu\(Pimental\)2013_2.pdf](http://www.cimi.org.br/File/RCIDSawreMuybu(Pimental)2013_2.pdf)>.

22. Ver, por exemplo, o texto publicado pelo Ministério Público Federal no Pará. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2015/a-encruzilhada-munduruku-depois-de-seculos-defendendo-o-tapajos-barragens-ameacam-os-vivos-e-perturbam-os-mortos>>. Ver também a publicação do Greenpeace *A Luta pelo Rio da Vida* (disponível em: <http://greenpeace.org.br/tapajos/docs/a_luta_pelo_rio_da_vida.pdf>). Como se sabe, há objeções quanto à expansão da hidroeletricidade na Amazônia e quanto à falta de consideração substantiva dos direitos dos povos indígenas nos processos de licenciamento ambiental de obras de infraestrutura. Ver, ainda, *Hidrelétricas na Amazônia - um mau negócio para o Brasil e para o mundo* (disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/Global/brasil/documentos/2016/relatorio_hidreletricas_na_amazonia.pdf>). Ver recomendação de fevereiro de 2016 do Ministério Público Federal sobre cautelas para a proteção de direitos de povos indígenas (entre outros), disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgri/documentos/recomendacao022016.pdf>>; e observações da relatora da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre proteção de povos indígenas no Brasil (disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-teve-retrocessos-preocupantes-na-protacao-direitos-indigenas-diz-relatora-da-onu/>>). Em setembro de 2016, já após este capítulo ter sido escrito, foi publicado o livro *Hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós* (Ferandes Alarcon, Millikan e Torres, 2016) que traz uma análise abrangente que vai das fases de inventário e licenciamento das hidrelétricas e da fragilidade das considerações dos conflitos socioambientais e da proteção de direitos das populações tradicionais e indígenas.

Por que estas restrições objetivas não foram consideradas no processo decisório na fase de inventário da bacia? Por que os conflitos não foram antecipados na fase de planejamento? O que é claro é que o planejamento ignorou questões socioambientais centrais ou apostou em mudanças legislativas que não aconteceram, e isto acabou por definir o destino do projeto dentro do processo de licenciamento ambiental, de forma semelhante ao processo representado na figura 1.

A questão central é que este e outros tantos casos precisam ser vistos, em primeiro lugar, como problemas do planejamento do setor elétrico. É ele que precisa mudar em primeiro lugar. No mínimo, o caso de São Luiz do Tapajós mostra a fragilidade da incorporação de temas socioambientais (incluindo direitos estabelecidos na Constituição Federal) e as limitações do setor elétrico na incorporação de outros temas e setores dentro e sob responsabilidade do próprio governo federal na realização dos inventários do potencial hidrelétrico e na definição de repartição de quedas.²³

Estes aspectos foram também destacados no relatório produzido pelo Banco Mundial em 2008.

Percebe-se que as alternativas locais não são frequentemente discutidas quando do processo de decisão de implantação de projetos. Normalmente, o órgão do setor elétrico define o local do empreendimento com base em fatores principalmente econômicos e depois busca justificar ambientalmente sua localização no processo de licenciamento, o que consiste em mais uma demonstração de que o vetor ambiental não é ainda fator integrante da concepção dos empreendimentos como deveria (Banco Mundial, 2008, p. 50).

A modificação dos processos de planejamento do setor elétrico, desde a matriz energética até os inventários hidroelétricos de bacia, é, em primeiro lugar, um tema político. A incorporação efetiva dos temas socioambientais demanda um ambiente mais democrático, pois significa a promoção da participação informada das instituições e atores sociais com responsabilidades e interesse sobre estes temas. Para esta participação, é preciso maior abertura para discussão de alternativas na política energética do país, como demandado por organizações da sociedade civil. A discussão de alternativas deve envolver objetivos que vão além da necessidade de geração de energia, mas também a promoção e proteção dos direitos de populações indígenas e tradicionais, a promoção da melhoria de vida das populações das regiões impactadas, a conservação da biodiversidade, a necessidade de respostas às mudanças climáticas em curso e as obrigações assumidas pelo país em convenções internacionais, em particular na área de direitos humanos e meio ambiente.

23. O Manual produzido pelo Ministério de Minas e Energia (Brasil, 2007) incorpora a realização de Avaliações Ambientais Integradas (AAIs), mas, como destacam Tambolim e Montañó (2014), o faz de forma reativa, com o objetivo de complementar a avaliação da alternativa de divisão de quedas previamente selecionada.

Este não é um desafio trivial e tampouco um problema específico do Brasil, em particular no que se refere à opção por expansão da geração de energia pela construção de grandes hidrelétricas. O relatório da Comissão Mundial de Barragens (WCD, 2000, p. 32, tradução nossa) aponta que:

como uma opção de desenvolvimento, a seleção de grandes barragens frequentemente serviu aos interesses e aspirações de políticos, agências governamentais centralizadas, doadores internacionais e indústria da construção de barragens, e não buscou a avaliação compreensiva das alternativas disponíveis.

Várias instituições e iniciativas legislativas comentadas neste capítulo indicam a necessidade de aperfeiçoar os processos de tomada de decisão estratégicos para o aprimoramento das políticas, planos e programas dos setores de infraestrutura, por exemplo, com a utilização de AAE.²⁴

Em suas recomendações finais, o Banco Mundial (Banco Mundial, 2008, p. 98) indica que:

é necessário que os planos, programas e políticas do setor elétrico considerem as questões sociais e ambientais desde o início da sua elaboração e permitam a participação dos diferentes grupos de interesse. De modo geral, o processo de licenciamento ambiental de projetos com base no EIA para cada projeto em separado, o qual é adotado mundialmente, inclusive no Brasil, por si só, em função do seu limitado escopo, não é o instrumento mais adequado para tomada de todas as decisões com considerável impacto social e ambiental.

Como destacam Sadler e Verheem (1996 *apud* UNU, 2013, tradução nossa) em relação às limitações dos EIAs e do próprio processo de licenciamento ambiental:

as questões prévias de como, quando e que tipo de desenvolvimento deveria acontecer ou já estão decididas ou esvaziadas por decisões anteriores do processo de planejamento. (...) Esta exclusão da discussão sobre escolhas é parcialmente compensada pelas justificativas e alternativas de projeto nos Estudos de Impacto Ambiental. Entretanto, em realidade, opções prévias de política pública, tecnologia e localização não estão abertas para reexame sério (...).

Ao reconhecer as limitações do licenciamento, entretanto, é preciso também reiterar tanto sua importância em relação à avaliação de projetos quanto a importância do seu aprimoramento no que toca a avaliação de impactos socioambientais e os espaços de participação e consulta pública. Como demonstram Banco Mundial (2008) e Sánchez (2015), a prática do licenciamento no Brasil tem tido sucesso na qualificação socioambiental de projetos em vários aspectos, como redução de supressão de vegetação, ampliação de melhorias sociais, identificação de melhores alternativas locais, e mesmo redução dos custos de implantação.²⁵

24. Sobre AAE ver: UNU (2013); OCDE (2006); e IAIA, (2002).

25. Sánchez (2015) também discute a necessidade de critérios objetivos baseados em evidências para a avaliação da efetividade do licenciamento. Para outra análise dos aspectos positivos e das limitações do licenciamento, ver Moretto (2015).

As recomendações do estudo do Banco Mundial incluem a utilização das AAEs como instrumento para incorporação dos temas socioambientais e da diversidade de instituições e atores sociais no planejamento do setor elétrico (quadro 1).

QUADRO 1

Oportunidades de AAEs no setor elétrico brasileiro

Nível	Definição	Oportunidades disponíveis
Política	Um curso geral de ação ou uma proposta de direção geral que um governo está buscando ou pode buscar e que guie o processo decisório	Definição da Matriz de Energia Plano Nacional de Recursos Hídricos Política Ambiental Nacional
Plano	Um desenho ou estratégia de visão determinada, muitas vezes com prioridades coordenadas, opções e medidas que elaborem e implementem políticas	Plano Estratégico para Recursos Hídricos e Bacias Plano Elétrico Decenal
Programa	Uma agenda coerente e organizada ou um roteiro de compromissos, propostas, instrumentos e/ou atividades que elabore e implemente a política	Avaliação ambiental integral no nível de bacias

Fonte: Banco Mundial (2008, p. 89).

De qualquer maneira, o foco dessa discussão deve estar, em primeiro lugar, na necessidade de transparência e incorporação efetiva dos temas socioambientais desde as fases iniciais de planejamento do setor elétrico e nos seus processos de tomada de decisão.²⁶ A discussão sobre a forma ou sobre os instrumentos para fazê-lo é decorrência desta.

As propostas do Banco Mundial e algumas das iniciativas legislativas incluem a utilização de AAEs como parte do processo de licenciamento de projetos. A AAE subsidiária a avaliação de viabilidade do conjunto de hidrelétricas propostos para a bacia hidrográfica na fase de planejamento em substituição ao licenciamento prévio de hidrelétricas individuais com base no EIA (Banco Mundial, 2008). A AAE também seria a base para dispensa ou simplificação do licenciamento, para licenciamentos de conjuntos de empreendimentos de significativo impacto ambiental, ou mesmo para a proposição de “EIA simplificado”.²⁷ Estas propostas de “fundir ou entrelaçar” os processos de planejamento e licenciamento de projetos (e a utilização de AAEs e EIAs), entretanto, parecem conceitualmente confusas.

A AAE e o EIA são instrumentos distintos e parte de processos distintos no tempo, na escala, nos objetivos e nas responsabilidades institucionais.²⁸ Os dois processos são certamente complementares: melhor planejamento deve levar a melhores projetos e a licenciamentos mais legitimados e previsíveis. Os processos de planejamento da infraestrutura e de licenciamento ambiental de projetos, entretanto,

26. Para diretrizes gerais sobre incorporação de meio ambiente em processos de planejamento do desenvolvimento (ou assistência para o planejamento), ver: Unep/UNDP (2009); Europaid (2011) e UNDG (2015).

27. Como no Substitutivo do deputado Ricardo Tripoli ao PL nº 3.729/2004 e nos PLS nºs 1.546/2015 e 8.062/2014.

28. O aprimoramento do licenciamento depende de modificação nos processos de planejamento da infraestrutura, mas eles são processos distintos. Para uma discussão sobre o tema, ver Silva (2015a).

são bastante distintos.²⁹ A elaboração de AAEs é parte do processo de planejamento e responsabilidade de quem planeja. O licenciamento, com a utilização de EIA, é responsabilidade dos órgãos ambientais para a avaliação de projetos.

A necessidade de mudanças do processo de tomada de decisão (desde os níveis de política pública e de escolhas estratégicas do setor energia até as avaliações de bacia hidrográfica e escolha de arranjos de barramentos) é o foco das recomendações da Comissão Mundial de Barragens (WCD, 2000). Aspectos centrais dessas recomendações envolvem maior investimento nas fases iniciais para escrutínio de amplo leque de alternativas, promoção da participação efetiva em todas as fases de planejamento de atores da sociedade e, em particular, aqueles potencialmente afetados, inclusão de outros setores e da comunidade científica. Em essência, propõe um processo mais aberto e mais rigoroso de promoção dos temas socioambientais como objetivos de política pública desde as fases iniciais de planejamento.

Ao contrário da narrativa que identifica o licenciamento ambiental como um problema central para a expansão da geração de energia (e que tem ocupado grande espaço na agenda pública), em particular a hidrelétrica, limitações do processo de planejamento do setor elétrico estão na origem de vários problemas do licenciamento (conflito, demora, altos custos de mitigação, judicialização).

Não se trata evidentemente de propor modificações nas metodologias e instrumentos do processo de planejamento para melhor elaborar as justificativas para os projetos existentes, mas de aprimorar os processos de tomada de decisões estratégicas, buscar estabelecer acordos sociais mais amplos sobre outras alternativas de desenvolvimento e de tipos de projetos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento da infraestrutura e o licenciamento ambiental de projetos são dois processos distintos, que operam em níveis distintos, com processos, instrumentos e responsabilidades institucionais distintas. Ambos precisam ser aprimorados. O foco no licenciamento, entretanto, tem desviado a atenção da necessidade de escrutínio sobre os processos de tomada de decisão estratégicos sobre infraestrutura.

A narrativa que identifica o licenciamento como um problema central para o desenvolvimento da infraestrutura, como no caso do setor elétrico, parece estar mais relacionada à força política dos setores de infraestrutura do que a análises substantivas do tema em sua abrangência e complexidade. Ao longo deste extenso período de discussões e modificações das práticas de licenciamento ambiental de

29. É preciso destacar dois pontos. Primeiro, o licenciamento de projetos opera como um instrumento de checagem da qualidade do planejamento de políticas, planos e programas. Segundo, a avaliação de viabilidade de conjunto de hidrelétricas por meio de AAEs limitaria, na prática, a possibilidade de participação de comunidades e populações afetadas sobre a decisão relativa a projetos específicos.

projetos, as práticas de planejamento do setor elétrico, desde a matriz energética até os inventários do potencial hidrelétrico de bacias hidrográficas, permaneceram quase inalteradas do ponto de vista da transparência e incorporação efetiva dos atores e temas socioambientais, apesar da capacidade técnica do setor para fazê-lo.

O licenciamento precisa ser aprimorado, mas neste contexto de baixa autonomia, capacidade e recursos estáveis para a operação das instituições de meio ambiente, os problemas crônicos do licenciamento (como demora, conflito e judicialização) não podem ser vistos de outra forma que não com naturalidade. Além dos problemas próprios da prática do licenciamento, as incertezas na implementação dos projetos do setor elétrico são, em grande medida, fruto da persistência de práticas de planejamento que buscam sobrepor-se às realidades legal, institucional, social e ambiental do país.

É preciso maior escrutínio sobre o planejamento da infraestrutura e sobre os instrumentos propostos para aprimorá-lo.

Na essência, o que se deve buscar são políticas mais integradas, com processos sólidos de incorporação dos temas socioambientais, dos compromissos internacionais assumidos pelo país nas áreas de meio ambiente, direitos humanos e mudanças climáticas, maior discussão social sobre alternativas e melhores projetos que as desdobrem.

REFERÊNCIAS

ABEMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Brasília: Abema, 2013. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1641/Livro_Relatorio_Final_2.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2016.

BANCO MUNDIAL. Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Hidrelétricos no Brasil: uma contribuição para o debate. Washington: BM, 2008. (Relatório Principal, v. 2) 106 p. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+\(PDF\)/8d530adb-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b;jsessionid=F0198597D8CCABE80B0C020FE40E97A7.srv155](http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139278/Relat%C3%B3rio+Principal+(PDF)/8d530adb-063f-4478-9b0d-2b0fbb9ff33b;jsessionid=F0198597D8CCABE80B0C020FE40E97A7.srv155)>. Acesso em: 29 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 9074 de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 8 jul. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9074cons.htm>.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Manual de inventário hidroelétrico de bacias hidrográficas**. Brasília: MME, 2007. 686 p. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br/web/guest/publicacoes-e-indicadores/manual-de-inventario-hidroeletrico-de-bacias-hidrograficas>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Plano Decenal de Expansão de Energia 2024**. Brasília: EPE/MME, 2015. 466 p. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/Estudos/Documents/PDE%202024.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2016.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Propostas da indústria para o aprimoramento do licenciamento ambiental**. Brasília: CNI, 2013. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00003693.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2016.

DUARTE, C. G. *et al.* **Licenciamento e avaliação de impacto ambiental no Brasil**: percepção dos profissionais da área – apresentação. São Paulo: USP, 2016. Disponível em: <<http://pesquisa-aia.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Plano Nacional de Energia**. Rio de Janeiro: EPE, 2007. 412 p. Disponível em: <http://www.epe.gov.br/PNE/20080111_1.pdf>. Acesso em: 2 maio 2016.

EUROPAID. **Guidelines on the Integration of Environment and Climate Change in Development Cooperation**. Brussels: EuroPaid, 2011. Disponível em: <<http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/blog/guidelines-nr-4guidelines-integration-environment-and-climate-change-development-cooperation>>. Acesso em: 31 out. 2015.

FERANDES ALARCON, D.; MILLIKAN, B.; TORRES, M. (Org.). **Ocekadi**: hidrelétricas, conflitos socioambientais e resistência na Bacia do Tapajós. Brasília: International Rivers Brasil; Santarém: Programa de Antropologia e Arqueologia da Universidade Federal do Oeste do Pará, 2016. 576 p. Disponível em: <https://www.internationalrivers.org/sites/default/files/attached-files/tapajos_digital_0.pdf>. Acesso em: 14 set. 2016.

IAB – INSTITUTO ACENDE BRASIL. **Aprimoramento para o setor elétrico – propostas aos candidatos (Mandato 2015-2018)**. São Paulo: IAB, 2014. 60 p. (White Paper, n. 13). Disponível em: <http://www.acendebrasil.com.br/media/estudos/2014_WhitePaperAcendeBrasil_13_Propostas_aos_Candidatos_Rev1.pdf>. Acesso em: 3 maio 2016.

IAIA – INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. **Strategic environmental assessment**. (Key Citation Series). Fargo: Iaia, 2002. Disponível em: <http://www.iaia.org/uploads/pdf/KeyCitations_SEA.pdf>. Acesso em: 8 maio 2016.

MORETTO, E. M. Celeridade e qualidade do licenciamento ambiental de grandes empreendimentos. *In*: SEMINÁRIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: REALIDADE E PERSPECTIVAS, 1. Brasília: MPF; ISA, 5 nov. 2015. Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao/encontros-e-eventos/Seminarios/Ppt0000048.pdf>>. Acesso em: 4 maio 2016.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Applying Strategic Environmental Assessment** – good practice guidance for development cooperation. Paris: OCDE, 2006. 164 p. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/development/applying-strategic-environmental-assessment_9789264026582-en>. Acesso em: 5 maio 2016.

PINTO, E. C.; BENEDITO, E.; SABBATINI, R. O planejamento governamental no setor de energia. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Org.). **Infraestrutura e planejamento no Brasil**: coordenação da regulação e dos investimentos em prol do investimento – o caso do setor elétrico. Brasília: Ipea, 2012. 130 p. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/120911_relatorio_infraestrutura_planejamento.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2016.

SÁNCHEZ, L. E. Avaliação de impactos para licenciamento ambiental no Brasil: modernização baseada no aprendizado. *In*: SEMINÁRIO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: REALIDADE E PERSPECTIVAS, 1. Brasília: MPF; ISA, 5 nov. 2015. Disponível em: <<http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/atuacao/encontros-e-eventos/Seminarios/Ppt0000055.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2016.

SCABIN, F. **Desafios e oportunidades para o aprimoramento dos sistemas de licenciamento ambiental no Brasil**: uma Análise Jurídico Institucional. São Paulo: Escola de Direito de São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Palestra-Fl%C3%A1via-Silva-Scabin.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

SILVA, N. L. A. Política e Licenciamento Ambiental. **Folha de S. Paulo**, p. A3, 21 abr. 2004. Disponível em: <<http://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=38007>>. Acesso em: 28 abr. 2016.

_____. Licenciamento e desenvolvimento sustentável. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 59, n. 2, p. 27-28, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/view/27445/26323>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

_____. **Avaliação rápida de projetos de lei sobre licenciamento ambiental e proposições para aprimoramento**. Porto Alegre: Nord, 2015a. 32 p. Mimeografado.

_____. A. Licenciamento transparente no trato dos temas socioambientais. **Correio Braziliense**, Brasília, p. 9, 2 nov. 2015b.

SILVA, N. L. A.; CAPELLI, S. Elementos centrais para a regulamentação Federal do Licenciamento. **Revista de Direito Ambiental**, v. 82, p. 77-100, abr./jun. 2016.

TAMBOLIN, H.; MONTAÑO, M. Contribuição da AAE para o Planejamento Energético: Descrição da Experiência do Brasil e Holanda. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, 2., 2014, Ouro Preto. **Anais...** São Paulo: ABAI, 2014. p. 356-363. Disponível em: <<http://avaliacaodeimpacto.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AnaisCBAI2014searchable.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2016.

UNDG – UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP. **Mainstreaming the 2030 agenda for sustainable development**. New York: UNDG, 2015. 84 p. Disponível em: <<https://undg.org/wp-content/uploads/2015/10/Mainstreaming-the-2030-Agenda-UNDG-Interim-Reference-Guide-to-UNCTs-7-October-2015.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2016.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME/UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Mainstreaming Poverty-Environment Linkages into Development Planning**: a handbook for Practicioners. New York: UNEP; UNDP, 2009. 134 p. Disponível em: <<http://www.unpei.org/sites/default/files/dmdocuments/PEI%20Full%20handbook.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2016.

UNU – UNITED NATIONS UNIVERSITY – **Strategic Environmental Assessment** – open educational resource. ONU, 2013. Disponível em: <http://sea.unu.edu/course/index.html%3Fpage_id=92.html>. Acesso em: 4 maio 2016.

WCD – WORLD COMMISSION ON DAMS. **Dams and development**: a new framework for decision making. Virginia: Earthcan Publications, 2000. 404 p. Disponível em: <http://www.unep.org/dams/WCD/report/WCD_DAMS%20report.pdf>. Acesso em: 3 maio 2016.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL INTEGRADO: O CASO DA SUÉCIA¹

Bo Jansson

1 INTRODUÇÃO

Durante as décadas de 1950 e 1960, houve uma grande expansão na indústria sueca. Os transportes cresceram rapidamente e o uso de produtos químicos na agricultura, na indústria e nos domicílios aumentou. As emissões de poluentes tanto do ar quanto da água cresceram ano após ano. No início dos anos 1960, uma série de sinais alarmantes (lagos e pássaros mortos) tornou óbvia a necessidade de proteção ambiental. O governo preparou uma legislação ambiental moderna, e a indústria nacional também entendeu que uma necessária política ambiental estava a caminho.

Em 1967, o governo sueco estabeleceu uma autoridade central ambiental, a Agência Sueca de Proteção Ambiental (Swedish Environmental Protection Agency – Swedish EPA). Em 1969, a Lei de Proteção Ambiental entrou em vigor, e foi estabelecida a autoridade de licenciamento, o Conselho Nacional de Licenciamento para a Proteção Ambiental. O objetivo maior da lei era limitar as emissões de grandes fontes pontuais, como indústrias e outras instalações. O instrumento selecionado para conseguir isso foi o licenciamento individual integrado.

De acordo com a lei, todos os que queriam construir uma nova indústria ou operar indústrias existentes deveriam ter uma licença ambiental. Para as grandes indústrias que provocavam forte impacto sobre o meio ambiente, a autorização era emitida pelo Conselho Nacional de Licenciamento para a Proteção Ambiental. Para as indústrias de médio porte, a licença era emitida pelas autoridades ambientais regionais, os conselhos regionais de administração. Para pequenas atividades industriais, com impacto ambiental menor e local, não havia obrigação de autorização. Em vez disso, o operador deveria enviar uma notificação à autoridade municipal ambiental local, a quem era dado o direito de decidir em que condições a operação deveria ser realizada.

As autorizações (licenças) eram integradas e individuais. Autorização integrada significa que todos os aspectos das emissões e outros impactos (água, ar, ruído,

1. Artigo original em inglês, traduzido por Sandra Paulsen.

geração e tratamento de resíduos etc.) são regulados em uma só licença. Individual significa que, para cada indústria, condições individuais estão ligadas à licença, dando ao órgão licenciador a possibilidade e a obrigação de realizar uma avaliação individual em cada caso, dependendo das circunstâncias locais. Os conceitos de tecnicamente possível, ambientalmente motivado e economicamente razoável foram a base para o que deveria ser realizado com a finalidade de proteger o meio ambiente. Este é o conceito de melhor tecnologia disponível (*best available technique* – BAT), que tem sido o princípio orientador para todas as decisões na Suécia. Apenas em alguns aspectos, as questões ambientais foram reguladas utilizando-se regras restritivas de cunho mais geral.

As autorizações também significaram, até certo ponto, uma proteção para as indústrias em relação a restrições adicionais, desde que as plantas fossem operadas de acordo com as condições da licença outorgada. Isso fez com que as condições para os investimentos fossem razoavelmente previsíveis e, por isso, aceitáveis para o setor industrial.

O sistema de autorização integrado e individual mostrou-se muito eficiente no que diz respeito à redução do impacto ambiental de grandes fontes pontuais. Ao longo dos anos, no entanto, novos problemas ambientais levaram a novas leis ambientais. O foco foi ampliando-se, das grandes fontes pontuais para outras áreas da sociedade, tais como o consumo e os transportes, com ênfase no transporte urbano.

Em 1999, foi promulgado o Código Ambiental Sueco, incluindo dezesseis leis ambientais que foram revistas e consolidadas em um único código ambiental. Uma dessas dezesseis leis foi a Lei de Proteção Ambiental. O código levou a algumas mudanças no sistema de licenciamento, mas o princípio das licenças individuais integradas permaneceu. A finalidade da licença, agora, passou também a incluir a eficiência energética como um fator ao qual se deve dar atenção.

Outra mudança que ocorreu foi a substituição do Conselho Nacional de Licenciamento para a Proteção Ambiental por cinco tribunais regionais do meio ambiente. Também foi criada a Corte Central do Meio Ambiente para atender aos recursos, como segunda instância. Em 2010, o mandato dos tribunais tornou-se mais amplo. Eles passaram também a abranger, além de meio ambiente, questões relacionadas aos usos da terra, tornando-se tribunais territoriais e do meio ambiente.

2 O CÓDIGO AMBIENTAL SOB O PONTO DE VISTA DO LICENCIAMENTO

O Código Ambiental tem uma aplicação ampla e abrange, em princípio, quase todas as atividades com impacto potencial sobre o meio ambiente e a saúde das pessoas. O código é composto por 32 capítulos. Muitos destes influenciam o processo de licenciamento. Alguns aspectos mais importantes são comentados a seguir.

2.1 Atividades perigosas para o meio ambiente

No capítulo 9 é descrito o alcance do dever de ter uma licença ambiental. Para determinadas atividades industriais perigosas para o meio ambiente, afirma-se que essas atividades (construção, operação, modificação) não podem ser exercidas sem licença ambiental. Em uma portaria associada ao código está definida a lista das atividades perigosas para o meio ambiente (*environmental hazardous activities – EHA*) que exigem uma licença. De uma forma bastante detalhada, essas atividades estão listadas e são classificadas em três grupos: A, B e C.

- 1) Atividades de tipo A (EHA de tamanho grande): requerem uma autorização do Tribunal Territorial e do Meio Ambiente.
- 2) Atividades de tipo B (EHA de tamanho médio): necessitam de uma autorização do Conselho Regional de Administração.
- 3) Atividades de tipo C (EHA de tamanho pequeno): não requerem uma licença. Em lugar da autorização, o operador é obrigado a enviar uma notificação à autoridade ambiental local, que tem o poder de estipular as condições e restrições ambientais para a atividade.

A lista EHA abrange todos os tipos de atividades industriais, além de determinadas atividades agrícolas, piscicultura, mineração, pedreiras, usinas de produção de energia, plantas de águas residuais urbanas, portos e aeroportos, aterros sanitários e estações de tratamento de resíduos.

Atividades típicas do tipo A são: plantas industriais de ferro e aço, refinarias de petróleo, indústrias químicas grandes, plantas industriais de papel e celulose, minas, fábricas de cimento, grandes instalações de combustão, instalações de incineração de resíduos e grandes aeroportos.

Exemplos de atividades do tipo B são: indústria alimentícia, pequena indústria química, as instalações de combustão de tamanho médio, plantas de tratamento de águas residuais municipais e portos.

As atividades típicas do tipo C são: pequenas plantas de combustão, postos de gasolina, lavanderias, pequenas plantas de tratamento de águas residuais, pequenas indústrias de alimentos.

O número de atividades de tipo A na Suécia é de aproximadamente quinhentos. As atividades de tipo B constituem cerca de 5 mil, enquanto as atividades de tipo C estão em torno de 15 mil.

2.2 Regras gerais

As regras gerais de consideração, presentes no capítulo 2 do Código Ambiental Sueco, constituem os princípios fundamentais para a aplicação do código e têm uma forte influência na forma como o processo de licenciamento é conduzido.

De acordo com o *princípio do ônus da prova*, é o operador de uma indústria ou de outras atividades perigosas para o meio ambiente que tem de provar que está em conformidade com as regras do código. Isso significa, na prática, que o operador deve, na solicitação da licença, mostrar que todos os aspectos da proteção do meio ambiente foram abordados. É dever do operador/requerente convencer o tribunal e as autoridades de que está em conformidade com as regras. É dever do tribunal e das autoridades avaliar a solicitação e os dados nela contidos.

De acordo com o *princípio da exigência do conhecimento*, o operador deve ter o necessário conhecimento requerido para proteger o meio ambiente e a saúde humana. Isso significa que o operador deve adquirir conhecimento a respeito das emissões esperadas daquela atividade e do tipo de impacto ambiental e sobre a saúde que essas emissões podem provocar. O papel das autoridades é certificar-se de que o operador tem o conhecimento necessário e o apresentou de maneira adequada na solicitação da licença.

Esse princípio, juntamente com o *princípio da precaução*, acarreta amplas exigências sobre o operador. O código estabelece que o operador deve tomar todas as precauções ambientais necessárias a fim de limitar o impacto de suas atividades sobre a saúde humana e o meio ambiente. O mero risco de danos aciona esta obrigação. O *princípio do poluidor-pagador* exige que o operador pague pelas precauções necessárias.

O *princípio da melhor tecnologia possível* afirma que a melhor técnica possível deve ser aplicada. A melhor técnica possível é semelhante ou a mesma descrita pelo termo internacional BAT, que significa o estágio mais eficaz e mais avançado no desenvolvimento das atividades e dos seus métodos de operação. O termo inclui tanto a tecnologia utilizada quanto o modo como a instalação é projetada, construída, mantida e operada. O termo *técnicas disponíveis* refere-se às técnicas desenvolvidas em uma escala que possibilite a sua aplicação no setor industrial relevante, em condições econômica e tecnicamente viáveis, independentemente de as técnicas serem utilizadas ou produzidas no país em questão. *Melhor* significa mais eficaz para alcançar um nível geral elevado de proteção do meio ambiente como um todo. O princípio BAT constitui uma das bases para os valores máximos de emissão nas licenças concedidas na Suécia.

Best available techniques reference documents (Brefs) são documentos de referência BAT produzidos na União Europeia (UE) descrevendo as melhores técnicas disponíveis para diferentes setores da indústria. Isto é parte da legislação europeia diretiva sobre emissões industriais, em cujo processo de definição todos os membros da UE e a indústria tomam parte.²

2. Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controle integrados da poluição).

O *princípio da localização apropriada* indica que a localização de uma atividade industrial deve ser escolhida de tal forma que o local seja adequado no que diz respeito aos objetivos do código, considerando a saúde humana e o meio ambiente. O princípio orienta todas as atividades industriais para áreas especificamente destinadas à indústria. Os capítulos 3 e 4 do código regulam as regras básicas para a limpeza de terrenos e água.

Existe ainda a Lei de Planejamento e Construção, que regula o planejamento territorial e os usos da terra. Esta lei é aplicada paralelamente ao Código Ambiental, e, em alguns aspectos, as duas legislações se referem uma à outra. De acordo com a lei, a autoridade regional tem o poder de apresentar um plano de desenvolvimento geral para toda a região. Esse plano não constitui uma obrigação legal, mas a autoridade de licenciamento deve levá-lo em consideração. No nível local, a autoridade competente elabora um plano de desenvolvimento detalhado. Uma licença ambiental não pode ser concedida em violação a este plano.

O *princípio da escolha do produto* exige do operador abster-se do uso ou venda de produtos químicos que possam envolver riscos para a saúde humana ou para o meio ambiente se produtos menos perigosos podem ser usados em seu lugar. Este princípio, em conjunto com o *princípio da exigência do conhecimento*, requer que o operador, na solicitação da licença, apresente todos os produtos químicos que serão utilizados na produção, as propriedades ambientais que têm e se provocarão impacto ambiental devido à atividade industrial. Se algum impacto ambiental é esperado, o operador deve apresentar produtos químicos alternativos que possam ser utilizados em seu lugar.

O *princípio de gestão de recursos e ecocycle* estipula que uma operação deve ser efetuada de modo a assegurar o uso eficiente de matérias-primas e minimizar o uso de energia e a geração de resíduos. O uso de fontes de energia renováveis deve ser preferido, e a extração de recursos da natureza deve ser minimizada. Resíduos gerados devem ser reciclados, reutilizados ou recuperados, na medida do possível.

Finalmente, de acordo com o *princípio da proporcionalidade*, os requisitos e julgamentos baseados nos princípios já mencionados devem ser sempre ambientalmente justificados e financeiramente razoáveis. Isso significa que, no processo de licenciamento, existe a necessidade de equilibrar as vantagens ambientais em relação aos custos das medidas preventivas destinadas a reduzir as emissões. Além disso, a *exigência de conhecimento*, por exemplo, pode ser diferente, dependendo do tipo de atividade que está em avaliação.

Mesmo que as regras gerais de consideração tenham sido aplicadas para exigir medidas cautelares proporcionais para uma atividade, esta atividade pode ainda causar danos substanciais à saúde humana ou ao meio ambiente. Para evitar isso,

as regras gerais de consideração foram complementadas pela chamada Regra de Suspensão. De acordo com essa regra, a autoridade licenciadora pode exigir de um operador parar a operação ou recusar uma licença. Outra possibilidade que existe para a autoridade de licenciamento é submeter o caso ao governo para que ele decida.

2.3 Gestão da terra e da água em certas áreas

O capítulo 3 do código contém disposições básicas de gestão de usos da terra e da água, e o capítulo 4 apresenta disposições especiais relativas à terra e à gestão da água em certas áreas. O disposto nos dois capítulos dá prioridade às atividades que sejam, na medida do possível, as mais adequadas para uma área. Os interesses prioritários podem ser tanto conservação como utilização de áreas. Entre os interesses enumerados nesses capítulos estão tanto as áreas de grande valor natural e para o lazer quanto a agricultura, a silvicultura, a mineração e as atividades industriais.

2.4 As normas de qualidade ambiental (NQAs)³

As NQAs, que são tratadas no capítulo 5 do código, são adotadas para resolver problemas ambientais atuais ou potenciais. As normas são estabelecidas com base em critérios científicos e indicam os níveis de poluição aos quais os seres humanos ou o meio ambiente podem ser expostos sem risco de prejuízo significativo. É importante notar que essas normas não estabelecem níveis de emissão permitidos, mas fixam um limite superior para os distúrbios dentro de uma determinada área. Uma licença pode não resultar em uma violação das NQAs, mas as normas podem ter uma forte influência sobre o licenciamento de uma indústria. NQAs têm sido adotadas para a qualidade do ar e qualidade da água.

2.5 Avaliação de impacto ambiental (AIA)⁴

Disposições que regulam quando e como uma AIA deve ser utilizada constam do capítulo 6 do Código Ambiental. Uma AIA deve ser realizada antes, e uma declaração de impacto ambiental (DIA)⁵ deve ser apresentada juntamente com a solicitação da licença ambiental. A licença não pode ser emitida sem a aprovação da AIA. Na prática, a autoridade de licenciamento (Tribunal Territorial e do Meio Ambiente ou Conselho Regional de Administração) vai aprovar a AIA no mesmo documento em que a licença é emitida. Os dois processos, AIA e licenciamento, são realizados em paralelo e em conjunto.

3. Do inglês *environmental quality standards* (EQS).

4. Do inglês *environmental impact assessment* (EIA).

5. Do inglês *environmental impact statement* (EIS).

2.6 Áreas protegidas

O capítulo 7, sobre as áreas protegidas, prevê uma variedade de modalidades de proteção para certas áreas, animais e plantas, tais como as que seguem.

- 1) Parques nacionais – grandes áreas de propriedade do Estado e aprovadas pelo parlamento como zonas de proteção devido a seu valor natural. Essas áreas gozam de um elevado nível de proteção.
- 2) Reservas culturais ou da natureza – áreas designadas pelo Conselho Regional de Administração para a preservação de ambientes naturais ou culturais, ou para atender às necessidades de lazer. Podem ser estabelecidas em áreas privadas (com compensação para o proprietário) ou em áreas públicas.
- 3) Zonas Natura 2000 – um sítio Natura 2000 é uma área de terra ou água que tem de ser protegida pela Diretiva da União Europeia para o Habitat e/ou as Aves. São áreas que representam diferentes tipos de ambiente natural digno de proteção, devido a sua função como *habitat* para certas espécies de aves, animais ou plantas. A proteção é, em muitos aspectos, semelhante e muitas vezes em paralelo com a de parques nacionais e reservas da natureza.

Na solicitação da licença, o interessado no projeto deve descrever a localização em relação às áreas de proteção adjacentes e descrever se existe a possibilidade de algum tipo de impacto ambiental esperado.

Como descrito anteriormente, uma série de princípios se aplicam ao processo de licenciamento. Sendo uma lei-quadro, o texto do Código Ambiental sueco é muito geral e não estabelece nenhum limite de efluentes ou restrições de consumo. Assim, o código é flexível em relação à definição de quais impactos ambientais são mais severos e com que tipo de medidas preventivas o operador deve comprometer-se. A obrigação é, contudo, a de tomar medidas que sejam razoáveis. O método para a tomada de decisão quanto ao que é razoável em cada caso é baseado no que é considerado tecnicamente exequível, economicamente viável e ambientalmente justificado. A tomada de decisão pode ser comparada à determinação da melhor técnica disponível no caso específico. O código é, portanto, uma regulação dinâmica em que os requerimentos substanciais mudam ao longo do tempo, com o desenvolvimento tecnológico e o conhecimento científico sobre o meio ambiente e os impactos ambientais dos projetos.

3 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Um operador responsável por uma planta industrial ou outra instalação abrangida pela legislação sobre licenciamento precisará ter uma licença ambiental se quiser: *i)* construir uma nova planta; ou *ii)* fazer grandes mudanças ou aumentar a produção em instalações já existentes. É o solicitante o responsável pela preparação e apresentação

da solicitação. A fim de dar cumprimento aos requerimentos legais, é usual que se necessite de consultores em aspectos técnicos, biológicos e legais.

O requerente é obrigado a consultar as autoridades ambientais regionais e locais – e às vezes também as autoridades ambientais centrais, como a Swedish EPA –, bem como outras partes interessadas, como o público em geral na área afetada pela atividade e as organizações não governamentais (ONGs) ambientais, antes de apresentar um pedido de licença ambiental.

Antes de tudo, o requerente deve comunicar seus planos às autoridades e outras partes interessadas. Qualquer pessoa tem a possibilidade de apresentar comentários a esses planos e realizar sugestões a respeito do que deve ser apresentado na solicitação da licença.

O pedido, entre outras coisas, deve incluir uma DIA e uma descrição técnica detalhada da atividade planejada. A descrição técnica deve incluir, entre outras coisas:

- plantas, desenhos e um informe técnico descrevendo a localização, a produção máxima, o uso de matérias-primas e de produtos químicos utilizadores de energia;
- descrição de processos propostos e das alternativas existentes;
- informações sobre as emissões esperadas em água, ar e solo, que concentrações de poluentes podem ser esperadas no meio ambiente e sobre qual o impacto potencial destas emissões sobre o meio ambiente;
- sugestões a respeito de medidas que podem ser tomadas com a finalidade de minimizar os efeitos ambientais;
- informações sobre a geração de resíduos e como eles serão tratados;
- descrição das emissões sonoras e possíveis medidas para reduzir ruídos;
- todas as informações necessárias para avaliar se todos os princípios do capítulo 2 do Código Ambiental serão cumpridos;
- indicações a respeito do programa de automonitoramento; e
- uma DIA de acordo com o capítulo 6 do Código Ambiental.

O objetivo da DIA é descrever todos os impactos diretos ou indiretos que o projeto possa ter sobre pessoas, animais, plantas, terra, água, ar, clima, paisagem e ambiente cultural, assim como em relação à gestão de materiais, matérias-primas e energia. A declaração deverá também descrever o processo da AIA e apontar quais consultas foram realizadas.

Como pode ser visto, todas essas regras gerais colocam uma grande responsabilidade sobre o operador/responsável pelo projeto. A fim de cumprir

com todas essas demandas, é necessário alcançar um alto nível de organização do tema ambiental dentro da empresa, desde a gerência até os níveis mais baixos de operação. Normalmente, as empresas também precisam consultar especialistas de fora. É normal, ainda, que as organizações do setor apoiem suas empresas associadas em questões ambientais.

O requerente envia o pedido ao Tribunal do Meio Ambiente. O tribunal sempre consulta as autoridades centrais, regionais e locais e envia cópias da solicitação de licença a elas. Na primeira etapa, normalmente, o tribunal perguntará às autoridades se a solicitação e seu conteúdo são suficientes para cobrir todos os aspectos relevantes para a apreciação do pedido. As autoridades vão responder em uma declaração por escrito, sugerindo melhorias. A situação normal é que, mesmo que diferentes instâncias tenham sido consultadas durante o processo, várias sugestões para o aperfeiçoamento do pedido serão dadas. O tribunal irá encaminhar essas solicitações ao requerente e, em alguns casos, exige-se que este complete o pedido, atendendo às sugestões e recomendações feitas.

O tribunal, então, dará àqueles que possam vir a ser afetados por impactos da atividade uma oportunidade de expressar seus pontos de vista. Isso, normalmente, é feito via anúncio nos jornais locais. O anúncio irá informar onde o público pode ter acesso à solicitação de licença ambiental.

Em seguida, o tribunal consultará as autoridades ambientais centrais, regionais e locais. Outras autoridades também podem vir a ser consultadas, se o tribunal considerar adequado, como a Defesa Civil⁶ em temas de segurança.

As autoridades avaliarão a admissibilidade da solicitação de licença e, caso a considerem admissível, estabelecerão as condições para a autorização. O papel das autoridades no licenciamento é avaliar a competência dos operadores/responsáveis pelo projeto e em que grau a proposta cumpre os princípios gerais na documentação apresentada. Já o tribunal deve decidir, durante o processo de licenciamento, se o requerente cumpriu com todas as disposições do Código Ambiental.

A Swedish EPA costumava fazer parte do processo em quase todos os casos para projetos de tipo A da lista de atividades perigosas para o meio ambiente. Hoje em dia, se envolve apenas nos casos em que princípios legislativos importantes estão em jogo ou quando a atividade pode realmente levar a grandes impactos ambientais.

Ao requerente, normalmente, é dada a oportunidade de comentar os pontos de vista das autoridades. Após essa etapa, o processo de consulta pública passa à fase final, que inclui uma audiência pública. Normalmente, essa audiência é realizada no local da atividade a ser ou não licenciada, e todos, incluindo as ONGs e o público em

6. O nome oficial da instituição é Swedish Civil Contingencies Agency.

geral, são convidados a apresentar os seus pontos de vista. As autoridades apresentam sua visão e argumentos, e a empresa apresenta suas opiniões e comentários. Qualquer pessoa tem a possibilidade de fazer perguntas ao proponente do projeto. Para projetos de nível A (atividades de tipo A na lista de atividades perigosas para o meio ambiente), a audiência pública é o procedimento normal; para projetos de nível B, tem sido cada vez mais comum que o processo de licenciamento não inclua a audiência pública.

O passo final é a emissão do julgamento pelo tribunal. A decisão final a respeito do licenciamento ambiental pode ainda ser objeto de recurso pelo requerente, por qualquer das partes interessadas relevantes e por algumas das autoridades envolvidas no processo.

Normalmente, as licenças não têm limite de tempo. Isso normalmente não representa problema. Indústrias, geralmente, em algum momento do tempo, expandem ou modificam algum processo produtivo, e isto, por si só, gera a obrigação de solicitar uma nova autorização ambiental. Há também disposições no Código Ambiental que dão à autoridade ambiental o direito de reconsiderar uma autorização ou licença, ou de alterar as condições existentes em uma licença já concedida, se surgirem razões para isso. Exemplos dessas circunstâncias são os casos de licenças ambientais com mais de dez anos de concessão, ou quando uma norma de qualidade ambiental é descumprida ou uma nova tecnologia é desenvolvida.

4 O ARCABOUÇO INSTITUCIONAL

4.1 O sistema judicial

Como mencionado anteriormente, o Código Ambiental introduziu um sistema de tribunais no campo do licenciamento para a proteção ao meio ambiente, o Sistema de Tribunais Territoriais e do Meio Ambiente.⁷ Este é formado por cinco tribunais territoriais e do meio ambiente regionais, cada um responsável por uma área do país e pelo Tribunal de Apelações do Território e do Meio Ambiente, que cobre todo o país. Esses tribunais são responsáveis pela concessão de licenças para os projetos de grandes dimensões (atividades tipo A). Para os projetos de médio porte (atividades tipo B), a responsabilidade da concessão de licenças ambientais repousa sobre as autoridades ambientais regionais.

Uma atribuição importante dos tribunais territoriais e do meio ambiente regionais é a de decidir em casos de atividades tipo B, cujos projetos tenham sido objeto de recurso ou apelação. Casos de atividades de tipo A que são objeto de recurso são tratados pelo Tribunal de Apelações do Território e do Meio Ambiente.

O sistema judicial do meio ambiente é projetado especificamente para lidar com a complexidade técnica e científica das questões ambientais. Os tribunais

7. Em inglês, Land and Environment Court System.

territoriais e do meio ambiente pronunciam-se sobre os diferentes casos a partir da seguinte composição: um juiz com formação em direito, que preside o caso; e um juiz com treinamento técnico e competência técnica especial. Os dois juízes são assistidos por dois juízes leigos, com histórico de trabalho no setor industrial ou como autoridade ambiental. Para analisar os recursos das atividades de tipo B, em que a responsabilidade da concessão de licenças cabe aos conselhos regionais de administração, o Tribunal Ambiental é formado por duas pessoas, um juiz legal e um juiz técnico.

Geralmente, no entanto, apesar da composição especial de cada tribunal ambiental, deles se requer maior competência e conhecimento técnico e ambiental. Essa competência é obtida por meio de um processo de circulação de informação e solicitação de pareceres, em que, a pedido do Tribunal Ambiental, diferentes autoridades, como a Swedish EPA, a agência para a gestão da água e dos recursos marinhos, os conselhos regionais de administração e as autoridades locais, emitem seu parecer a respeito da solicitação de licença ambiental e sugerem que condições devem ser exigidas para a sua concessão. As autoridades mencionadas, que são os órgãos consultivos do tribunal, são envolvidas no processo de licenciamento ambiental já em um estágio inicial. Isso quer dizer que, bem cedo, no processo, na etapa das primeiras consultas, as autoridades envolvidas participam e discutem o conteúdo da solicitação com o requerente da licença. As autoridades também têm um papel importante na avaliação da qualidade da solicitação.

4.1.1 Nível nacional

Na Suécia, são várias as autoridades nacionais com competência na área de regulação e supervisão ambiental, e diversas instâncias estão envolvidas na proteção do meio ambiente. Do ponto de vista do licenciamento ambiental, são duas as instituições mais diretamente envolvidas, em termos de governo central: a Swedish EPA e a Agência Sueca para a Gestão da Água e dos Recursos Marinhos. As duas agências são, muitas vezes, partes interessadas nos processos de licenciamento junto aos tribunais territoriais e do meio ambiente (com o direito de apresentar recursos) ou, em certos casos, como órgãos consultivos e de referência. Essas agências costumam dar opinião sobre o nível de suficiência de uma solicitação ou se há necessidade de melhorá-la, completá-la. Quando uma solicitação aceita está disponível, as agências dão seu parecer a respeito da admissibilidade do projeto e, em caso positivo, sob que condições ou com que exigências adicionais a licença deve ser concedida.

A Swedish EPA também apoia os conselhos regionais de administração em suas funções relacionadas ao licenciamento ambiental de projetos de tamanho médio (atividades tipo B). Nesse caso, o apoio tem sido dado principalmente sob a forma de documentos gerais com recomendações para os diferentes tipos de projetos.

Quando o sistema de licenciamento foi originalmente introduzido, a Swedish EPA investia muito mais recursos para participar na maioria dos casos de licitação de projetos de tipo A (projetos de grandes proporções, com um forte impacto ambiental esperado). Também, em certa medida, participava mais diretamente em casos de projetos do tipo B. Ao longo dos anos, teve de priorizar suas intervenções e reduzir os recursos para participar mais ativamente no processo de licenciamento ambiental. Hoje em dia, participa apenas de um número limitado de casos.

4.1.2 Nível regional e local

A Suécia está dividida em 21 condados ou regiões e 290 municípios. Cada região tem o seu Conselho Regional de Administração, que, juntamente com a tarefa de coordenar a administração de metas e políticas nacionais aplicadas à região, é também um importante órgão da gestão ambiental. Os conselhos regionais de administração desempenham papéis importantes tanto na emissão de licenças ambientais para projetos de médio porte quanto como instâncias de supervisão para grandes projetos. Os conselhos regionais de administração também participam do processo de licenciamento de projetos de tipo A, como órgãos consultivos do Tribunal Ambiental. Eles também têm a possibilidade de recorrer das decisões judiciais.

Os municípios são responsáveis pela provisão de uma proporção significativa de serviços públicos, incluindo a proteção ambiental e serviços de saúde. Eles têm um certo grau de autonomia e competência para cobrar impostos e taxas. No entanto, a Suécia não é um Estado federal. Não há Poder Legislativo regional, nem local. As autoridades regionais e locais devem exercer os seus poderes em conformidade com as leis nacionais. As autoridades ambientais locais têm um papel essencial como autoridades de supervisão para projetos e instalações industriais de pequeno e médio porte. Os municípios participam do processo de licenciamento, tanto de projetos de tipo A quanto de tipo B, como peritos locais, com a possibilidade de apresentar recursos e apelar ao Tribunal Ambiental.

No que se refere ao planejamento, as instituições locais têm um papel muito importante. Elas são as tomadoras de decisão para os planos detalhados de desenvolvimento local. São esses planos que determinam onde a indústria e as diferentes atividades econômicas podem se instalar.

5 AS CHAVES DO SUCESSO E OS RESULTADOS ATÉ O MOMENTO

Não há dúvida alguma de que o sistema integrado sueco de prevenção da poluição baseado nas avaliações individuais e no princípio da melhor tecnologia disponível levou a reduções significativas de emissões de fontes pontuais no ar e na água. Durante os primeiros vinte anos do sistema integrado de licenciamento, reduções

importantes, de mais de 90%, em vários poluentes foram alcançadas. A redução das emissões continuou ao longo dos anos, e novos desafios ambientais foram abordados à medida que foram se apresentando. As razões para esse sucesso podem ser encontradas em vários aspectos da sociedade sueca.

Como mencionado, era evidente, já na década de 1960, para todas as partes interessadas, que havia uma necessidade de ações na área ambiental, visando alcançar, em primeiro lugar, as grandes fontes pontuais de emissão. O governo e a indústria concordaram nesse ponto. A indústria estava disposta a aceitar um sistema com base no conceito de melhor tecnologia disponível, desde que tivesse a possibilidade de influir no ritmo de introdução das novas técnicas. A proteção do meio ambiente passou, então, a ser vista como uma força para a modernização da indústria sueca. Também os sindicatos entenderam e aceitaram o controle da poluição como um catalisador da modernização industrial.

Entre os aspectos mais importantes que contribuíram para os resultados alcançados, podemos citar:

- um amplo consenso nacional sobre a importância de proteger a saúde humana e o meio ambiente;
- uma plataforma de conhecimento de forte base acadêmica nas ciências naturais e nas áreas de tecnologia;
- cooperação em lugar do confronto;
- um sistema que leva a indústria a assumir suas responsabilidades;
- um sistema que é respeitado pela indústria;
- um sistema construído sobre um processo de diálogo que dá a todas as partes interessadas a possibilidade de influenciar nos resultados;
- um sistema transparente;
- uma licença integrada, um “balcão único” para solicitação; e
- o império do direito, com tribunais e autoridades independentes.

A plataforma de conhecimento de forte base acadêmica nas ciências naturais e nas áreas de tecnologia tem sido muito importante para a aceitação do sistema por todos os envolvidos. Já em 1966, o governo e a indústria criaram uma organização de pesquisa conjunta, o Instituto Sueco de Pesquisa Ambiental,⁸ com o objetivo de procurar soluções de problemas ambientais com base na cooperação e fundadas na ciência natural e na tecnologia. O instituto ainda desempenha um papel crucial na pesquisa aplicada sobre a qualidade do meio ambiente, sobre estratégias de mitigação e tecnologia.

8. Em sueco, disponível em: <<http://www.ivl.se/english/startpage.html>>.

As federações de indústrias e outras associações de negócios, como a da indústria florestal, por exemplo, também fundaram instituições de pesquisa, como a Fundação para a Pesquisa sobre a Poluição da Água e do Ar,⁹ que resultaram em pesquisa colaborativa e compartilhamento de informação. Os resultados desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento da tecnologia ambiental.

Essa base de conhecimento científico e tecnológico também é fortalecida por várias agências centrais envolvidas na pesquisa acadêmica e na inovação (como o Formas,¹⁰ a Vinnova,¹¹ assim como a fundação independente Mistra¹²). A Swedish EPA também tem o seu próprio orçamento para a pesquisa acadêmica e para apoiar suas atividades como agência governamental.

O processo integrado de licenciamento deve abordar todas as exigências relevantes para cada projeto individual e promover a regulação de todas as questões ambientais relevantes para cada atividade. Isso significa que todas as exigências relacionadas a emissões para a água, para a atmosfera, tratamento de resíduos, ruído e outros aspectos relevantes serão apresentadas em uma só licença. Isso torna as condições para o investimento razoavelmente previsíveis e, portanto, aceitáveis para as indústrias e os setores responsáveis pelos projetos.

Normalmente, todos os documentos das instituições envolvidas no processo de licenciamento são públicos. As únicas exceções a esta regra podem estar relacionadas a segredos industriais, tais como fórmulas de produtos etc. Isto, no entanto, é muito infrequente. Essa transparência no processo dá, a todas as partes envolvidas e a todos os interessados, a possibilidade de estudar a solicitação de licença para o projeto e participar de todos os pontos de vista apresentados e das discussões com as autoridades e o público em geral. Finalmente, o princípio da publicidade da informação dá oportunidade para que todos possam ter acesso às decisões dos tribunais ambientais e a todas as considerações apresentadas no processo. A falta de transparência na tomada de decisões deve ser evitada, e a falta de previsibilidade dos requisitos legais deve ser minimizada.

Como foi visto, um sistema de tribunais ambientais foi introduzido na Lei de Proteção Ambiental; em lugar de um sistema com uma autoridade central, uma Comissão Nacional de Licenciamento para a Proteção Ambiental, como instância emissora de licenças. As demais autoridades ambientais participam do processo

9. Para mais informações, ver a página da Federação Sueca da Indústria Florestal. Disponível em: <<http://www.forestindustries.se/>>.

10. Conselho Nacional de Pesquisas para o Meio Ambiente, Ciências da Agricultura e Planejamento Espacial, hoje mais conhecido como o Conselho Nacional de Pesquisas para o Desenvolvimento Sustentável Sueco. Disponível em: <<http://www.formas.se/en/About-Sustainability-Formas-Research-Council/>>.

11. Agência Governamental Sueca de Sistemas de Inovação. Disponível em: <<http://www.vinnova.se/en/About-Vinnova/>>.
12. Fundação Sueca para a Pesquisa Estratégica. Disponível em: <<http://stratresearch.se/en/>>. Para mais informações sobre o sistema sueco de financiamento à pesquisa, ver: <<http://www.government.se/government-policy/education-and-research/research-funding-in-sweden/>>.

de licenciamento como especialistas. A vantagem desse sistema é que ele vem imbuído de um processo de contraposição no qual diferentes partes defendem seu ponto de vista, tendo a mesma legislação como base e ponto de partida. O sistema sueco de licenciamento ambiental integrado convida as partes a interagir e criar um diálogo em cada caso. Ele também convida o requerente a apresentar soluções para os problemas ambientais – soluções estas que se encaixam no próprio projeto. Mesmo em caso de conflito inerente, as diferentes partes interessadas concordam com a finalidade básica da legislação e com os princípios básicos do processo como um todo. Em grande medida, trata-se de um processo de cooperação, mesmo que um elemento de conflito esteja sempre presente.

O Tribunal Ambiental irá cotejar todas as opiniões e os argumentos apresentados por todas as partes interessadas. Há também a obrigação de o tribunal avaliar o proponente do projeto para julgar se o Código Ambiental está sendo respeitado. Existe o risco de que, se as partes são desiguais, o tribunal tenha dificuldades no julgamento.

Tendo a legislação-quadro como base, com todos os aspectos ambientais a considerar, o processo de licenciamento ambiental é uma tarefa muito complexa dos pontos de vista legal, técnico e ambiental. O sistema requer tribunais independentes e altamente qualificados. O processo integrado também requer especialistas altamente qualificados de ambos os lados, tanto do lado do governo quanto do lado do setor privado, para destacar todos os aspectos diferentes que precisam ser considerados.

Há certos riscos relacionados a uma regulação dinâmica e flexível, sem exigências prescritas em detalhe. Essa é a força do processo de licenciamento individual, mas também pode ser seu ponto fraco. Por um lado, a legislação é flexível e dá oportunidades para identificar soluções ambientais específicas para cada situação. Por outro lado, é indispensável que o tribunal tenha uma visão geral do setor industrial em questão e possa motivar a sua decisão em cada caso. É claro que é importante que as autoridades envolvidas no licenciamento ambiental possam rever o processo de julgamento da solicitação de licença feito pelo tribunal e apelar da decisão, se assim for necessário.

O processo de licenciamento também é demorado e consumidor de recursos. Há altas exigências sobre a indústria, e o tribunal deve manter sua independência e munir-se do conhecimento jurídico, tecnológico e ambiental para equilibrar todos os interesses e tomar decisões que protejam o meio ambiente como um todo. Para isso, é preciso o apoio das autoridades centrais, regionais e locais, que também precisam munir-se de informação e de um alto conhecimento.

PARTE II

A QUESTÃO FEDERATIVA

Os registros e as contribuições da sessão II do Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, coordenada por Constantino Cronemberger, coordenador de Estudos em Desenvolvimento Federativo do Ipea, encontram-se nesta segunda parte do livro, que aborda a questão da repartição de competências no que tange ao licenciamento ambiental entre os entes da federação, isto é, União, estados e municípios no Brasil.

A mesa abordou, entre outros, os seguintes pontos relevantes:

- principais elementos que geram conflito entre os entes federativos no processo de licenciamento;
- desafios e possibilidades para promover a cooperação entre os entes; e
- avaliação da Lei Complementar nº 140/2011, que fixa as normas para cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios para exercício da competência administrativa comum.

A mesa foi composta por quatro palestrantes:

- Germana Pires, então presidente da Fundação Municipal de Meio Ambiente de Palmas, Tocantins;
- Sérgio Rodrigues Ayrimoraes Soares, superintendente de planejamento de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas (ANA);
- José Carlos Carvalho, sócio-diretor da Seiva Consultoria em Meio Ambiente e Sustentabilidade; e
- Ed Moreen, gestor de projetos da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (US EPA – United States Environmental Protection Agency).

Participaram como debatedores:

- Sérgio Andrade, da Agenda Pública; e
- Jerónimo Rodríguez, da Associação Interamericana de Defesa do Meio Ambiente (Aida).

A QUESTÃO FEDERATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Adriana Maria Magalhães de Moura

1 INTRODUÇÃO: FEDERALISMO E MEIO AMBIENTE

A sessão 2 do Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, realizada no dia 14 de março de 2016, teve por objetivo discutir os conflitos e os desafios da cooperação em países federativos, tendo como foco o licenciamento ambiental e sua relação com o território.

Na sessão, foram apresentadas questões sobre a divisão/repartição de competências, no que tange ao licenciamento ambiental, entre os diferentes níveis do Estado, abrangendo a visão dos órgãos federais, regionais e locais de meio ambiente na emissão e no acompanhamento pós-licença. O foco da discussão esteve na articulação entre o licenciamento ambiental e a governança territorial associada aos impactos socioambientais e às medidas mitigadoras preconizadas pelos processos de licenciamento.

Para debater as questões propostas, estiveram presentes palestrantes com experiência relacionada ao licenciamento ambiental nos níveis municipal, federal e estadual, considerando-se que a capacidade de resposta aos problemas ambientais, particularmente nos países federativos, está assentada sobre uma estrutura institucional de governança complexa, com diversos entes que devem ser articulados para a implementação da política ambiental e de seus instrumentos.

A repartição de competências na implementação dessa política, nos países que adotam regimes federativos, pode assumir desenhos variados. Por exemplo, nos Estados Unidos, de acordo com Ed Moreen,¹ os estados adotam normas próprias quanto ao licenciamento ambiental. O palestrante apresentou uma visão geral sobre a rede de licenciamento ambiental nos níveis federal, estadual e local nos Estados Unidos e observou que o procedimento varia de acordo com a propriedade da terra – se esta é privada ou pertencente aos governos federal e estadual. Ou seja, as estruturas legais e reguladoras podem diferir significativamente, pois os estados têm poder regulamentar autônomo, desde que os regulamentos ambientais não entrem em

1. Especialista da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos, em palestra proferida em Brasília, no Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, do Ipea, de 14 a 15 de março de 2016.

conflito com os federais. Ed Moreen enfocou o caso das minas abandonadas e das ativas nos Estados Unidos, que fornecem lições importantes sobre as atividades de licenciamento ambiental no país.

No caso brasileiro, as dimensões continentais do território, as desigualdades inter-regionais e a forma federativa assumida pelo Estado, desdobrada em seus três níveis de governo, impactam a condução da política ambiental em geral e do licenciamento ambiental, como um dos seus instrumentos.

No Brasil, o dever-poder público de zelar pelo meio ambiente foi outorgado constitucionalmente à União, aos estados e aos municípios, de forma simultânea. Assim, os entes da Federação dispõem de autonomia para estabelecer políticas de acordo com suas próprias prioridades, nos limites fixados por seus territórios. Contudo, as competências de cada um são estabelecidas pela Constituição Federal (CF/1988), podendo ser, quanto à natureza, executivas, administrativas ou legislativas.²

Ainda na década de 1980, foi aprovada a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu princípios, diretrizes, instrumentos e atribuições para os diversos entes da Federação que atuam na política ambiental nacional. A PNMA foi o principal instrumento para estruturar o conjunto de instituições, nas três esferas de governo, que passou a se organizar sob a forma do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), apresentada no box 1.

BOX 1

Estrutura do Sisnama

Conselho de governo – órgão superior
Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) – órgão consultivo e deliberativo
Ministério do Meio Ambiente (MMA) – órgão central
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – órgão executor
Órgãos estaduais de meio ambiente – órgãos seccionais
Órgãos municipais de meio ambiente – órgãos locais

Fonte: Lei nº 6.938/1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>.

Elaboração da autora.

No âmbito do Sisnama, a política ambiental se efetiva não apenas com o cumprimento das competências cabíveis a cada ente, mas também com a cooperação entre eles, visto que existem questões compartilhadas. De fato, a interdependência é a contraface da autonomia (autorregulação) em regimes federativos.

A CF/1988 estabelece, em seu art. 23, que a atuação em matéria administrativa ambiental é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos

2. As competências administrativas, das quais trata a Lei Complementar (LC) nº 140/2011, incidem sobre os aspectos de implementação e fiscalização das medidas relativas ao meio ambiente, tais como o caráter de polícia. As executivas dizem respeito às diretrizes ou estratégias para exercer o poder relacionado ao meio ambiente. As legislativas, por fim, tratam das possibilidades que cabem a cada ente de legislar sobre questões ambientais (Machado, 2012).

municípios. A LC nº 140/2011³ veio disciplinar esse artigo, fixando normas para a cooperação entre os entes federados, no intuito de harmonizar e uniformizar a atuação entre eles, evitar sobreposições e tornar a gestão ambiental mais eficiente.

A referida LC buscou tornar mais claro o papel de cada ente ao definir as atribuições específicas e as comuns, além de trazer os conceitos de atuação supletiva (ação do ente da Federação que se substitui ao ente federativo originariamente detentor das atribuições) e atuação subsidiária (ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições).

Antes da LC nº 140/2011, a atuação na esfera ambiental trazia, na prática, diversos conflitos de competência entre os entes federativos, por exemplo, autuações cumulativas (multas) do Ibama, dos órgãos ambientais estaduais e municipais de meio ambiente e aplicação de diversas sanções administrativas a um único empreendimento, decorrentes da mesma infração ambiental. Estas sobreposições implicavam insegurança jurídica aos empreendedores e ineficiência na atuação do Sisnama.

Considera-se que, de modo geral, a LC nº 140/2011 não inova significativamente o conteúdo do direito ambiental brasileiro, mas, principalmente, reforça o ideal cooperativo e estabelece que os três entes federativos são solidariamente responsáveis pela gestão ambiental no âmbito do Sisnama. Além disso, reforça normas antes existentes e traz maior objetividade e transparência na definição das atribuições de competência ambiental comum dos entes federativos, evitando as sobreposições de papéis e possibilitando uma maior segurança jurídica (Gomes, 2012).

2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NAS TRÊS ESFERAS DE GOVERNO

O licenciamento ambiental é um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira, dotado de caráter preventivo e corretivo (comando e controle). Ele tem como objetivo assegurar que a atividade econômica possui conformidade ambiental, isto é, realiza as suas atividades sem causar prejuízos ao meio ambiente, sendo efetivado perante o órgão ambiental federal, estadual ou municipal.

A principal base normativa do processo de licenciamento ambiental, em âmbito nacional, está no art. 10 da Lei nº 6.938/1981, a PNMA. Inicialmente, a lei estatuiu que, em regra, o licenciamento ambiental caberia ao órgão estadual de meio ambiente e, em determinados empreendimentos, a licença passava a ser atribuição do órgão federal, ou seja, do Ibama. Não havia previsão para atuação dos municípios.

A Resolução Conama nº 237/1997, editada com base na PNMA, passou a atribuir também um papel para o município: o órgão ambiental municipal poderia

3. Essa LC também altera o art. 10 da PNMA – Lei nº 6.938/1981 –, adequando-a às novas disposições.

realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe fossem delegadas pelos estados. A partir daí, ocorreram diversos processos de descentralização do licenciamento ambiental, por meio de convênios firmados entre estados e municípios.

A CF/1988 previu – em seu art. 225, §1º, inciso IV – a edição de lei ordinária sobre licenciamento ambiental ao “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (Brasil, 1988). Contudo, tal lei ainda não foi editada. Assim, persiste, como importante desafio para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, a ausência de lei federal específica, ou seja, uma lei geral sobre licenciamento ambiental, para regulamentar o instrumento, visto que a Lei nº 6.938/1981 apenas disciplinou o tema de forma genérica.

Os estados brasileiros e diversos municípios também estabeleceram normas próprias sobre licenciamento ambiental. Contudo, estas normas, além de serem questionadas por adentrarem em matéria reservada à lei, não suprimiram a lacuna da necessidade de uma lei federal para regulamentar o instrumento.

Dessa forma, o licenciamento ambiental ainda vem sendo regulado por meio de algumas normas infralegais, resoluções do Conama, o que tem levado à insegurança jurídica no uso do instrumento. Tramitam no Congresso Nacional, desde 1988, diversos projetos de lei sobre o tema.⁴

Na prática, vêm ocorrendo diversos conflitos entre os entes da Federação – seja quando mais de uma esfera quer licenciar, seja quando todas as esferas se negam a processar o pedido de licenciamento. Há registros frequentes de casos em que o Ministério Público Federal solicitava o licenciamento ambiental federal, mesmo quando o Ibama reconhecia que o procedimento era da competência do órgão estadual (Abema, 2013).

Com a edição da LC nº 140/2011, buscou-se sanar os conflitos federativos no campo do licenciamento ambiental, especialmente quanto à questão sobre qual seria o ente federativo competente para o licenciamento. De fato, o instrumento é um dos focos principais da lei, que, em seu inciso I do art. 2º, define-o como “o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (Brasil, 2011).

A LC nº 140/2011, além de estabelecer o conceito de licenciamento ambiental, traz a determinação expressa de que os processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos e das atividades de significativo impacto ambiental serão

4. Um dos principais é o Projeto de Lei nº 3.729/2004, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da CF/1988, e dá outras providências. No decorrer dos mais de dez anos que tramita na Câmara dos Deputados, foram pensados a ele outros treze projetos que tratam do mesmo tema ou de matérias análogas.

submetidos a um único crivo, ou seja, a apenas uma das esferas de governo, sendo que os demais entes que integram o Sisnama continuam com o poder de manifestar-se sobre a concessão da licença ou autorização, conforme consta no art. 13 da lei: “os empreendimentos e atividades são licenciados ou autorizados, ambientalmente, *por um único ente federativo*, em conformidade com as atribuições estabelecidas nos termos desta lei complementar” (Brasil, 2011, grifo nosso).

A regra geral continua a ser a de que a maior parte dos processos de licenciamento corre perante o órgão ambiental estadual, que assume os processos não delegados expressamente à União ou aos municípios, nos casos especificados na LC (box 2).

BOX 2

Repartição das ações administrativas dos entes federados no licenciamento ambiental

União

Cabe à União exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União e promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades (art. 7º, incisos XIII e XIV):

- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em áreas de proteção ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em dois ou mais estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na LC nº 97/1999;
- g) destinados a pesquisar, lavar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.¹

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.¹

Estados e Distrito Federal

Aos estados e Distrito Federal, cabe (art. 8º, incisos XIII a XV):

- XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos estados;
- XIV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;
- XV – promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em áreas de proteção ambiental (APAs).

Municípios

Aos municípios, cabe (art. 9º, incisos XIII a XIV):

- XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida ao município;
- XIV – observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta lei complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:
 - a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos conselhos estaduais de meio ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
 - b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em áreas de proteção ambiental (APAs).

Fonte: Brasil (2011).

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Regulamentado pelo Decreto nº 8.437/2015, que estabelece as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União.

A LC nº 140/2011 adota o critério da localização do empreendimento a ser licenciado, em vez do critério da extensão geográfica dos impactos ambientais, diferentemente da Resolução nº 237/1997 do Conama, que tomava como referência, para a definição do órgão licenciador, os impactos ambientais diretos da atividade efetiva ou potencialmente poluidora (Farias, 2016).

Outra inovação significativa da lei refere-se à competência licenciadora federal (a cargo do Ibama), ao instituir a possibilidade do Poder Executivo, a partir de proposição de Comissão Tripartite Nacional (CTN),⁵ de estabelecer outras hipóteses de licenciamento ambiental no âmbito federal, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Em 2015, o Decreto nº 8.437/2015 veio regulamentar a LC nº 140/2011 no que se refere às tipologias de empreendimentos e atividades de competência da União. A regulamentação da tipologia a cargo da União restringiu-se a alguns setores de infraestrutura, tais como ferrovias, rodovias e hidrelétricas. Contudo, considera-se que a natureza e/ou especificação da atividade não são suficientes para definir sua competência, pois são o porte e o potencial poluidor referidos no decreto que definem se realmente a União irá atrair para si a competência do licenciamento ambiental (Magalhães, 2015).

A LC nº 140/2011 também define claramente que, nos casos de impacto ambiental circunscrito ao território municipal, o órgão ambiental municipal deve ser o licenciador. De fato, como aponta Germana Pires,⁶ o licenciamento ambiental pelos municípios apresenta diversas vantagens, como: *i*) melhor qualidade técnica da análise, em função do maior conhecimento local; *ii*) redução de custos, tanto para o empreendedor quanto para o poder público; *iii*) maior celeridade nos trâmites, tendo em vista a proximidade entre o interessado e o órgão ambiental; e *iv*) possibilidade de monitoramento e fiscalização constantes ao longo das etapas de instalação e operação dos empreendimentos.

Contudo, cabe aos conselhos estaduais de meio ambiente definir, mediante resolução, os empreendimentos considerados de impacto local, passíveis de serem licenciados pelos municípios. Desta forma, como reflete Germana Pires, a competência do município acaba ficando em aberto, uma vez que os conselhos estaduais ainda não definiram o que é impacto ambiental em suas localidades. A autora enfatiza a necessidade do fortalecimento da gestão ambiental municipal, visto que o impacto ambiental de um empreendimento, mesmo quando a

5. A ser formada, paritariamente, por representantes dos poderes executivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos, bem como propor as tipologias de empreendimentos e atividades que serão objeto de licenciamento ambiental pela União.

6. Em palestra proferida em Brasília no Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, do Ipea, de 14 a 15 de março de 2016.

competência de seu licenciamento esteja na esfera estadual ou da União, sempre se refletirá nos municípios abrangidos.

Para Paim (2012), não competiria a órgão estadual, ainda que colegiado e representativo, a definição das hipóteses de impacto local, limitando de forma impositiva o exercício da competência ambiental. Na mesma linha, Farias (2016) considera que, nesse ponto, a LC nº 140/2011 desrespeita o pacto federativo e resvala em inconstitucionalidade ao colocar em xeque a autonomia administrativa dos municípios.

Com efeito, inexistem garantias de que o Poder Executivo estadual não caia na tentação de estadualizar ou de não municipalizar atribuições de interesse local com o intuito de facilitar ou de dificultar o controle ambiental ou de simplesmente concentrar poder. Importa salientar que os órgãos estaduais de meio ambiente quase sempre têm a maioria no seu respectivo conselho (Farias, 2016).

A LCP nº 140 prevê, ainda, a atuação supletiva do ente da Federação, em substituição ao ente federativo originalmente detentor das atribuições, quando inexistir órgão ambiental capacitado para desempenhar as ações administrativas, entre as quais, o licenciamento ambiental:

- no caso do estado ou do Distrito Federal, a ação supletiva é exercida pela União;
- no caso do município, o estado deve desempenhar as ações administrativas municipais; e
- inexistindo órgão ambiental ou conselho de meio ambiente no estado e no município, a União deve desempenhar as ações administrativas até a sua criação em um daqueles entes federativos.

Assim, na visão de Lomar (2013), o legislador buscou não cercar nem possibilitar a inércia dos entes federativos no licenciamento ambiental, favorecendo a iniciativa dos entes que se mostrem capazes e disponham de recursos humanos e financeiros para concretizar esta tarefa.

Em qualquer uma das situações anteriormente elencadas, prevalecendo o interesse da União, será necessariamente o Ibama o órgão competente para licenciar, podendo tal tarefa ser delegada aos estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio. O dispositivo, todavia, não afasta a competência comum fiscalizatória dos diferentes entes.

3 QUESTÕES FEDERATIVAS NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Como visto, a publicação da LC nº 140/2011 veio dirimir alguns conflitos na aplicação do licenciamento entre os entes federados, especialmente os conflitos positivos, nos quais mais de um órgão se declarava como competente para emitir

a licença. Todavia, deve ser ressaltado que ainda persistem algumas questões federativas a serem trabalhadas no âmbito do licenciamento ambiental, as quais serão destacadas nesta seção.

3.1 Cooperação federativa insuficiente

Para que as políticas públicas ambientais de todos os entes se desenvolvam de forma plena, conjunta e equilibrada, o princípio da cooperação torna-se imprescindível na tarefa de realizar uma gestão compartilhada entre os entes federados. O objetivo comum da proteção ao meio ambiente implica, assim, uma gestão tripartite, entre União, estados e municípios, isto é, uma coordenação de esforços – também denominada pacto federativo ambiental. Se esse formato de gestão tripartite não for fortalecido, a tutela do patrimônio ambiental não se alcançará com facilidade (Lomar, 2013; Neves, 2012; Silva, 2013).

Avanços na implementação do licenciamento ambiental no Brasil dependem, também, do desenvolvimento de uma cultura cooperativa entre os entes federados, visto que toda federação é constituída naturalmente para a cooperação dos entes nas matérias de interesse comum. Formalmente, a Federação brasileira é cooperativa, mas ainda predomina um perfil não cooperativo na prática, dado que os laços entre os níveis de governo são considerados difusos e contraditórios, marcados por tensões entre tendências centralizadoras e descentralizadoras (Almeida, 2001).

De fato, a cooperação efetiva entre os entes responsáveis pela ação administrativa ambiental no Brasil não vem ocorrendo. Frequentemente, os interesses locais ou de uma esfera da Federação muitas vezes impedem a coligação de interesses maiores, públicos, de espectro mais ampliado, pautados em requisitos técnicos e não apenas políticos. Nas palavras de José Carlos Carvalho, “no federalismo cooperativo deveria prevalecer a gestão compartilhada e não uma gestão repartida, mas o federalismo vertical ainda predomina sobre o federalismo cooperativo”.⁷

Na mesma linha, afirma Germana Pires:

existe a competitividade entre os entes federados. Então, quando a legislação fala de cooperação, os estados e municípios estão falando de competição. Muitos estados não fazem questão que os municípios, de fato, tenham órgãos ambientais e o controle da política ambiental.

Os instrumentos de cooperação previstos na LC nº 140/2011, tais como consórcios públicos, convênios, acordos de cooperação técnica e comissões entre os entes federativos, compõem um rol não taxativo, mas meramente exemplificativo (box 3). Esses instrumentos de cooperação não apresentam inovações, mas a

7. Palestra proferida em Brasília no Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial do Ipea, de 14 a 15 de março de 2016.

previsão expressa da possibilidade de utilizá-los como ferramentas para a cooperação. Nesse sentido, a LC, ao fixar normas para a cooperação entre os entes federados e definir alguns instrumentos para tanto, não resolve a questão da cooperação intergovernamental, mas funciona, principalmente, como diretriz do caminho a ser seguido. A ideia é estimular que os entes federativos discutam e celebrem compromissos diretamente.

BOX 3

Instrumentos de cooperação entre os entes federativos

- Consórcios públicos.
- Convênios e acordos de cooperação.
- Comissões tripartites estaduais (formadas pela União, estados e municípios) e a bipartite do Distrito Federal (Distrito Federal e União) – com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre esses entes federativos.
- Fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos.
- Possibilidade de delegação das atribuições e de execução de ações administrativas, desde que observados requisitos legais específicos.

Fonte: Brasil (2011, art. 4º).
Elaboração da autora.

De acordo com pesquisa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) sobre o licenciamento ambiental estadual,⁸ realizada em 2013, foi identificado um incremento no número de convênios para realização do licenciamento ambiental entre União e estados e entre estes e os municípios para ações de fiscalização e emissão de autos de infração. Contudo, muitos desses convênios ainda não estão efetivamente implantados e permanece a necessidade de aumentar a cooperação entre os entes federativos, eliminando a sobreposição nas ações de fiscalização. Segundo o estudo, ainda persiste um quadro de “competição ambiental nefasta” entre estados e municípios (CNI, 2013).

Como enfatiza Sérgio Ayrimoraes,⁹ a palavra articulação sempre aparece como chave.

Não adianta cada instrumento tentar resolver tudo, ou cada parte da Federação tentar resolver tudo. Mas a questão principal, na qual se precisa avançar, é em como fazer a articulação. Isto é, como os instrumentos podem ser mais operacionais para lidar com as dificuldades institucionais dos diversos entes, dos diversos setores, para que a necessária articulação e cooperação aconteçam na prática.

De fato, como observa Milaré (2009), o Sisnama, que representa a articulação da rede de órgãos ambientais existentes em todas as esferas da administração pública, não existe por si só: mistura abstração e concretude, pois o todo funciona a partir

8. A pesquisa foi respondida por 24 federações de indústria estaduais.

9. Em palestra proferida em Brasília no Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, do Ipea, de 14 a 15 de março de 2016.

de partes reais, e a alma do sistema seria, justamente, a comunicação, a cooperação e a interação entre as partes.

3.2 Indefinições na atuação das CTNs, tripartites estaduais e bipartite do Distrito Federal

Como visto na LC nº 140/2011, aquilo que não estiver expressamente estabelecido no texto como de competência da União ou dos municípios deverá ser estipulado, de comum acordo entre os entes federativos, por meio da atuação de comissões paritárias – a CTN, as comissões tripartites estaduais e a Comissão Bipartite do Distrito Federal –, as quais definirão qual o ente federativo competente para conduzir o licenciamento ambiental (Magalhães, 2015).

Desta forma, se determinado empreendimento envolver interesses comuns da União, dos estados e/ou Distrito Federal e dos municípios, caberá à CTN decidir sobre a questão, estipulando parâmetros (tipologias) com base nos critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento. Assim, a depender da configuração desses critérios variáveis, o licenciamento ambiental poderá ficar a cargo da União, dos municípios ou, de forma residual, dos estados e/ou Distrito Federal. Portanto, a definição da tipologia de atividades e empreendimentos a serem licenciados pela União torna-se um elemento-chave.

Em 2013, a Portaria nº 204/2013 do MMA estabeleceu a composição da CTN, com o objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos, bem como propor as tipologias de empreendimentos e atividades que serão objeto de licenciamento ambiental pela União. Houve a instauração da CTN, composta de dez membros, sendo três representantes da União, três representantes dos estados e do Distrito Federal, três representantes dos municípios e um representante do Conama, com a atribuição de decidir e propor ao Poder Executivo federal a tipologia a cargo da União.

Em seguida, o Decreto nº 8.437/2015 definiu os empreendimentos de competência da União. Magalhães (2015) argumenta que pode-se inferir que as atividades e empreendimentos não listados como de competência da União serão licenciados pelos demais entes federativos. Como houve a participação de representantes dos demais entes federativos (estados, Distrito Federal e municípios) na CTN, contestações por parte deles quanto aos critérios técnicos e ambientais, pelo menos num período de curto prazo, não são esperadas.

Contudo, a delimitação a determinados setores de infraestrutura não pode impedir uma posterior modificação do referido decreto para extensão da competência da União. Para Magalhães (2015), esse tipo de decreto federal acaba por estabelecer novas hipóteses típicas de competência da União para o licenciamento ambiental,

levando a uma estrutura engenhosa – para não dizer um perfeito quebra-cabeça – para esse setor normativo do licenciamento ambiental.

Questiona-se, também, se a CTN poderá criar direitos e deveres. Esta poderia estar retirando poderes do Conama, a quem compete, de acordo com a PNMA (Lei nº 6.938/1981, art. 8º, inciso I), estabelecer, mediante proposta do Ibama, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.¹⁰ Para Farias (2016), a criação desse novo órgão colegiado seria desnecessária, uma vez que o Conama, que conta com representantes dos estados, dos municípios e da sociedade civil, poderia realizar essa atividade sem qualquer prejuízo.

Por outro lado, observa-se que no âmbito estadual as comissões ficaram sem um papel de importância. Paim (2012) observa que a LC nº 140/2011 poderia ter feito uso das comissões tripartites estaduais para estabelecer a tipologia das atividades e empreendimentos a serem licenciados pelo ente municipal (ao invés de delegar esta tarefa aos conselhos estaduais), permitindo, como mínimo, a participação do município nessas escolhas.

3.3 Fragilidade institucional do Sisnama

Como ressalta Araújo (2013), diante do disposto na LC nº 140/2011, torna-se especialmente relevante o fortalecimento dos órgãos ambientais estaduais e municipais, visto que a descentralização de atribuições, por si só, não assegura resultados positivos em termos de política ambiental. Assim, para o funcionamento adequado do processo de licenciamento ambiental no país, deve-se garantir, aos entes federados, recursos condizentes com a magnitude e a complexidade da tarefa.

Contudo, apesar de ter sido instituído há mais de três décadas, o Sisnama ainda não se encontra efetivamente estruturado e articulado como um sistema nacional. De forma geral, em todos os níveis do sistema, necessita-se avançar no desenvolvimento dos órgãos de meio ambiente, os quais ainda não alcançaram a almejada consolidação e maturidade. Estes devem melhorar seu desempenho, investir mais na formação de recursos humanos (com carreiras estruturadas e atrativas) e materiais (como bancos de dados e cadastros) e aumentar a capacidade de *enforcement*, ou seja, de cumprimento da lei.

Em relação ao licenciamento ambiental, observa-se que os órgãos ambientais estaduais continuam como os mais sobrecarregados na tarefa de emissão de licenças – estima-se que mais de 90% do licenciamento ambiental é feito pelos

10. A LC nº 140/2011 não revoga expressamente esse dispositivo.

estados. Essa situação ocorre em todo o Brasil, gerando um grande “passivo” de licenças ambientais não emitidas nos órgãos estaduais de meio ambiente (Oemas).¹¹

O elo mais frágil, quanto à estruturação para a gestão ambiental, ainda continua sendo o dos municípios. De acordo com a *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros de 2015* (IBGE, 2016), apenas cerca de 30% dos municípios realizam o licenciamento ambiental, sendo esta porcentagem maior entre os municípios mais populosos, isto é, com mais de 500 mil habitantes. Como destaca Marco Aurélio Costa,¹²

temos 5.570 municípios com realidades bastante variadas, dos quais cerca de 4.500 são centros locais de pequena população, com baixíssimo dinamismo econômico. No entanto, nosso federalismo trata municípios desiguais de forma igual perante a lei, fazendo as mesmas exigências a todos.

Germana Pires, na mesma palestra, também destacou a falta de recursos para os municípios assumirem a gestão ambiental.

A descentralização dá poder para os municípios, o que é, ao mesmo tempo, uma vitória e um problema, já que os municípios não têm a capacidade institucional necessária para garantir a implementação das políticas ambientais. A Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental, recurso que poderia ajudar a custear esta tarefa, vem sendo recolhida pelo Ibama, mas ainda não é repassada para todos os estados e municípios.

Muitos são os desafios postos para a gestão ambiental local. Além da falta de estrutura, pessoal e recursos, nessa esfera, as pressões dos interesses econômicos são mais evidentes, podendo ser superiores à capacidade do governo local de impor restrições que prezem pela qualidade ambiental. Assim, o processo de descentralização do licenciamento ambiental para os municípios deve ser feito de forma articulada, com a participação ativa da população e de órgãos de controle social, como os ministérios públicos federal e estaduais (Leme, 2016).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, faz-se referência ao pouco uso que ainda é feito dos instrumentos de planejamento e gestão ambiental territorial integrada, isto é, aqueles que consideram a localidade impactada pelo empreendimento, abrangendo, simultaneamente, todos os entes da Federação envolvidos.

Sérgio Ayrimoraes destacou, na palestra, que poucos municípios fazem seu planejamento territorial tendo em vista suas microbacias e bacias hidrográficas: “as bacias hidrográficas, os planos de bacias e seus respectivos comitês são lócus

11. Com base na fala de Thomaz Toledo em palestra proferida em Brasília no Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, do Ipea, de 14 a 15 de março de 2016.

12. Palestra proferida em Brasília no Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, do Ipea, de 14 a 15 de março de 2016.

importantes para o planejamento territorial e a cooperação entre os estados, ainda pouco utilizados”.

O setor industrial também observou que a maior parte dos estados não utiliza instrumentos de planejamento territorial para induzir, por meio de incentivos, a instalação de empreendimentos em determinada área. O setor reconhece que a falta de planejamento integrado no Brasil é uma das principais causas dos desacertos no licenciamento ambiental e preconiza o uso dos instrumentos de planejamento e gestão territorial (CNI, 2013).

Nesse sentido, é interessante olhar com maior atenção para os instrumentos de planejamento ambiental disponíveis para a tomada de decisão quanto à instalação de empreendimentos. Além dos planos de bacias hidrográficas, estes incluem o zoneamento ecológico-econômico (ZEE), a avaliação ambiental estratégica (AAE) e os planos setoriais de infraestrutura. A AAE, por exemplo, pode abranger todas as atividades de uma dada área, com a vantagem de captar, na análise para a concessão da licença ambiental, os impactos cumulativos e sinérgicos do ambiente.

Já o ZEE baseia-se na delimitação de zonas ambientais e na atribuição de usos e atividades compatíveis em cada uma destas. Estabelecem-se, assim, vedações e alternativas de exploração do território e determina-se, quando for o caso, a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais. Sabe-se que, na prática, persistem dificuldades na implementação do ZEE, pois este não pode ser aplicado de forma automática, mesmo quando instituído por lei. Sua execução é complexa e demanda permanente mediação por parte do poder público, necessária para negociar conflitos de interesse entre os agentes políticos e econômicos envolvidos. Estima-se que apenas um pequeno número de estados (sete) leva em conta o potencial econômico ou a vocação da região para o processo de licenciamento ambiental (CNI, 2013). Contudo, o instrumento, quando disponível, deveria ser considerado, ao menos, na elaboração dos planos diretores municipais e na análise para o processo de licenciamento ambiental (Moura, 2016).

Em síntese, os instrumentos de gestão ambiental e territorial acrescentam, à análise necessária para o processo de licenciamento ambiental, as variáveis locacional e de escala, e podem contribuir efetivamente para a melhoria do planejamento ambiental integrado, de grande importância no contexto federativo, visto que, apesar de terem competências distintas, no território os entes federativos se sobrepõem e compartilham tanto problemas ambientais quanto suas possíveis soluções.

REFERÊNCIAS

ABEMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Brasília: Abema, 2013. (Publicações Técnicas da Abema, n. 1).

ALMEIDA, M.H.T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 13-34, 2001.

ARAÚJO, S. Competência em matéria de licenciamento ambiental: do conflito à solução? **Revista da Faculdade de Direito do Ceará**, Fortaleza, v. 34, n. 1, p. 499-538, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.revistadireito.ufc.br/index.php/revdir/article/viewFile/45/51>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Proposta da indústria para o aprimoramento do licenciamento ambiental**. Brasília: Gemas/CNI, 2013.

FARIAS, T. Breve análise da nova lei de competência administrativa ambiental. **Revista Consultor Jurídico**, 6 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-06/breve-analise-lei-competencia-administrativa-ambiental>>.

GOMES, B. **Breve análise da Lei Federal Complementar 140/2011** – a regulamentação da competência ambiental comum. Natal: Afauna, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**: perfil dos municípios brasileiros 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

LEME, T. Gestão ambiental no nível municipal. In: MOURA, Adriana (Org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores, políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

LOMAR, P. Limites e desafios do licenciamento ambiental: uma análise da lei complementar no 140/2011. *In*: MOTTA, D.; PÊGO, B. (Org.). **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano**: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

MAGALHÃES, M. Um avanço para o licenciamento ambiental no Brasil? **Observatório da Legislação**, 29 set. 2015.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MOURA, A. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios. *In*: _____. (Org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores, políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

NEVES, E.M.S.C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 137-150, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/xVcaqI>>.

PAIM, M. Lei Complementar nº 140/11: primeiras impressões. **Intertox**, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.intertox.com.br/index.php/toxicologia-em-manchete/312-lei-complementar-n-140-11-primeiras-impressoes>>.

SILVA, C. Federalismo cooperativo ambiental no Brasil: breves notas sobre a Lei Complementar 140/2011. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, ano 2, n. 9, p. 10329-10355, 2013. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com>>.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E GOVERNANÇA TERRITORIAL: A QUESTÃO FEDERATIVA

José Carlos Carvalho

1 INTRODUÇÃO

Como nos ensinam os historiadores, no final do século XIX e do Segundo Império, o Brasil vivia um quadro de efervescência política e de conflitos sociais que já não conseguia mais ser arbitrado pelo poder moderador de Pedro II, principalmente em função do movimento abolicionista, que se agigantava com a demora do imperador em pôr fim à escravidão.

Na esteira da luta antiescravista, crescia no seio das elites o movimento pela instauração da República, que se fortaleceu com o ato de libertação dos escravos, em 1888. O descontentamento da aristocracia rural, principalmente do baronato do café com a abolição, criou o ambiente político favorável ao surgimento do regime republicano.

Todavia, quando estudamos os principais eventos daquele período, vemos que a causa da República não tinha o mesmo apelo popular que a abolição, que contava com a liderança política e moral de importantes figuras da época, representadas, entre outras, por José do Patrocínio, Joaquim Nabuco, Tobias Barreto, André Rebouças, Luiz Gama, Rui Barbosa, o apoio da emergente classe média urbana e as iniciativas de resistência dos próprios escravos na organização dos quilombos e de outras formas de resistência e desobediência civil.

Não é por acaso que a República surge de um golpe de estado liderado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, sem participação do Parlamento, mas com liderança civil de Rui Barbosa, adepto renhido da causa republicana. Na verdade, com o fortalecimento do Exército na Guerra do Paraguai, os militares de alta patente tornaram-se atores políticos de relevância no quadro decisório, substituindo, nos primeiros anos da República, o poder moderador de Pedro II. Logo, o regime republicano não nasce nas ruas, do clamor popular, mas nos quartéis, sob a influência positivista que dominava o pensamento político daquele período. Desta forma, como sabem os presentes, o Brasil saiu de uma monarquia parlamentar para uma República federativa, praticamente num gesto quase solitário do Marechal Deodoro da Fonseca no Campo de Santana, sem povo nem tropas nas ruas.

Faço esses comentários introdutórios para dizer que nos tornamos uma federação sem passar por um amadurecido debate no seio da sociedade, embora Rui Barbosa, como ferrenho defensor do sistema republicano e do federalismo, tenha introduzido no debate nacional da época a teoria desse modelo de organização do Estado. Aliás, Rui costumava dizer que era federalista antes de ser republicano.

2 ESPECIFICIDADES DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA

O Estado Nacional, sob a monarquia parlamentar do Segundo Império, era um Estado praticamente unitário. As províncias, embora com estruturas de governança próprias, eram divisões administrativas com limitada autonomia, submetidas às decisões do gabinete de ministros do Império. Ou seja, não havia divisão de competências entre o poder provincial e o poder central que estabelecesse um rol próprio de atribuições legais para lastrear a atuação autônoma das províncias.

Nesse contexto, a primeira Constituição Republicana, de 1891, baseada na pregação federalista de Rui Barbosa, que inclusive coordenou o texto submetido aos constituintes, consagrou a República, a federação, o sistema presidencialista de governo e o regime democrático como as pilastras mestras do Estado Nacional, que nascia com o fim da monarquia e do poder moderador.

Assim, sabemos todos que, sob a égide da nova Constituição, as províncias foram transformadas em estados federados, os quais juntamente com a União e os municípios compunham o Estado Nacional federal, embora mantivessem a mesma cultura política e institucional herdada das províncias. Apesar de inspirada nos fundamentos e na forma de estado dos Estados Unidos da América, o nascente federalismo brasileiro não gozava da mesma autonomia conferida aos estados norte-americanos, mantendo alto grau de centralismo político. Lá, as colônias se juntaram para formar uma federação, determinando os limites do poder central – processo inverso ao ocorrido no Brasil.

Todas as constituições seguintes à Constituição Federal de 1891 (CF/1891), inclusive a de 1988, sempre mantiveram sem nenhuma hesitação a organização federativa do Estado Nacional. Neste particular, é importante frisar que a sociedade brasileira, desde fins do século XIX, fez uma opção definitiva por ter o Estado organizado de forma federal.

Esta escolha encontra explicação na geografia e na natureza: nós somos uma nação continental e, como uma nação continental, temos um território absolutamente assimétrico, uma natureza completamente biodiversa e um povo com costumes e modos de vida diversificados segundo as regiões. Uma das maneiras de organizar essa assimetria se encontra, naturalmente, na forma federal de organização do Estado. Assim, chegamos à CF/1988.

Além de consagrar a República, o Estado democrático de direito e o sistema presidencialista do ponto de vista da forma de organização do Estado, a CF/1988 apresentou como uma de suas marcas mais evidentes a descentralização da gestão do Estado.

Foi a constituição com maior vigor descentralizador que tivemos desde a Proclamação da República. É, principalmente, uma constituição que lançou as bases do moderno federalismo cooperativo. Mas, mesmo uma disposição legal não tem o poder de mudar uma cultura no curto prazo. Porque, embora os fundamentos da CF/1988 tenham tido como base o federalismo cooperativo, ainda se notam os traços de concentração de poder na esfera da União, em decorrência da hipertrofia histórica do poder executivo federal.

A República Velha foi contaminada pelos vícios políticos herdados da monarquia, principalmente o clientelismo, o fisiologismo e o patrimonialismo, que insistem em sobreviver até os dias atuais. Quando se trata de organização ou reforma do estado, não podemos nos esquecer de que uma nova ordem acaba sendo fundada sobre os escombros da velha ordem.

Com o advento do Estado Novo em substituição à República Velha, tivemos dois longos períodos de governos autoritários, com completa hipertrofia do poder executivo federal em detrimento do poder e da autonomia dos estados federados: a era Vargas e o ciclo militar. Pela concentração de poder na União e pela intervenção nos estados federados, o governo federal acabou assumindo competências e estruturas que deveriam ser atribuições dos estados e dos municípios.

Por sua vez, como seria de se esperar, essa prática centralizadora acabou reforçando no seio da sociedade a ideia de onipotência do poder federal, felizmente, em fase de arrefecimento. Por conta dessas razões, ainda hoje, notamos que os cidadãos acabam direcionando as suas demandas para o governo federal, ainda que as soluções desejadas sejam da responsabilidade do município ou do estado. Não raro, as pessoas atribuem ao presidente da República uma responsabilidade que nada tem a ver com o papel da União.

3 DESCENTRALIZAÇÃO, FEDERALISMO COOPERATIVO E GESTÃO AMBIENTAL

Lentamente, o comando constitucional da descentralização previsto na CF/1988 vem sendo implementado. Mas, mesmo com essa diretriz prevista expressamente na Carta Magna, ainda vigora o velho conceito do federalismo verticalizado herdado dos regimes constitucionais anteriores, com a ascendência da União sobre os estados, e a dos estados sobre os municípios.

Apesar da diretriz de gestão descentralizada, como procuro enfatizar, apoiada no princípio do federalismo cooperativo, ainda prevalece em muitos setores da

administração pública o velho conceito do federalismo verticalizado, alimentado pelo protagonismo da União, que toma para si as atividades e as ações que extrapolam a jurisdição de um estado, envolvendo duas ou mais unidades federadas.

O mesmo ocorre na relação entre os municípios e os estados de suas respectivas jurisdições. Essa realidade, como demonstram várias iniciativas do governo federal, costuma ser ainda mais embaraçosa quando, não raro, a União desenvolve programas e projetos regionais diretamente com os municípios, ignorando e atropelando os estados, sem articular as ações federais para o mesmo campo de atuação das iniciativas estaduais.

No que tange à gestão ambiental, o federalismo formatado em 1988 sepultou o modelo centralizado estabelecido na Constituição outorgada pelos militares em 1967, na qual o poder de legislar sobre os recursos naturais e a conservação da natureza (flora, fauna, pesca, floresta) era privativo da União, incluindo-se a competência material de executar a legislação. Cabia aos estados uma atuação exclusivamente supletiva ou delegada pelos órgãos e entidades competentes da União.

As pessoas que estudam o tema, inclusive os participantes do Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, sabem que o termo meio ambiente, como expressão do conteúdo de uma política pública de Estado, não estava colocado àquela época. Prevalcia o conceito largamente utilizado de conservação da natureza, cuja aplicação estava baseada em grande parte no papel exercido pelo extinto Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que tinha atribuições sobre proteção à fauna, política florestal, administração das áreas protegidas e conservação da natureza. A exceção era o controle da pesca e da fauna ictiológica, sob a gestão da extinta Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe).

Restaurando o verdadeiro espírito de uma República federativa, a CF/1988 adotou o princípio da competência material comum, estabelecido no art. 23. Nele, explicita-se claramente que a execução da política de meio ambiente passava a ser comum às três esferas de governo: federal, estadual e municipal, ou seja, a todos os entes federados. Em 2011, este artigo foi regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 140, objetivando definir as atribuições de cada ente federado e estabelecer mecanismos de solução de conflitos institucionais inerentes às responsabilidades comuns.

Tenho mencionado em várias oportunidades que a LC nº 140/2011, embora tenha contribuído para ordenar as competências comuns, particularmente em relação ao licenciamento ambiental, deixou-se contaminar pelas regras do velho federalismo, baseado na repartição de competências e na gestão repartida, quando o espírito do federalismo cooperativo indica o caminho da gestão compartilhada.

Entendo que o caminho trilhado pela LC ignorou os comitês de bacias hidrográficas como lócus institucional importante para a cooperação entre os entes federados, com especial atenção aos municípios. Estes continuam alheios, na sua imensa maioria, ao papel que lhes são conferidos na gestão ambiental brasileira, desde o advento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.938/1981–, como integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Neste particular, a LC nº 140/2011 perdeu a oportunidade de ordenar, no campo das competências comuns, a cooperação horizontal (lateral, bilateral e multilateral) entre os entes federados, principalmente para estimular os municípios a se engajarem na gestão ambiental de competência local.

Conhecemos a iniciativa de criação dos consórcios intermunicipais, uma espécie de embrião capaz de estimular a organização de uma governança regional, visando otimizar a implantação das políticas públicas numa região, com o agrupamento de dois ou mais municípios. Este arranjo institucional deveria ter sido mais explicitamente considerado e empoderado como espaço institucional de governança ambiental regional, tendo como referência espacial as bacias hidrográficas, já previstas na legislação brasileira.

Gostaria de aproveitar a exposição do Sérgio Rodrigues,¹ da Agência Nacional de Águas (ANA), para fazer uma reflexão sobre a Lei nº 9.433/1997, que trata do Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos e da gestão das águas, cujo planejamento tem como base territorial as bacias hidrográficas. Como sabemos, foi essa lei que instituiu os comitês de bacias hidrográficas.

Infelizmente, os governos brasileiros, em todos os níveis, não têm sabido aproveitar os comitês, complementados pelos consórcios municipais, também previstos em lei e, portanto, institucionalizados para colocar em vigência o princípio do federalismo cooperativo do qual estamos falando e para cumprir a finalidade adicional de integrar a PNMA, estatuída na Lei nº 6.938/1981, à Política Nacional de Gestão das Águas, prevista na Lei nº 9.433/1997.

Para confirmar o modelo de gestão colegiada e participativa da gestão ambiental brasileira, defendo que, juntamente com os consórcios, sejam criados conselhos intermunicipais de meio ambiente com poder deliberativo, como ocorre com os conselhos nacional, estaduais e municipais, ou que seja atribuído aos subcomitês de bacias este papel.

Esses arranjos territoriais, ainda que embrionários e novatos no nosso federalismo, representam iniciativas modernas para superar o modelo verticalizado de federação pela cooperação horizontal dos entes federados. Nos comitês de bacias,

1. Participante da sessão II do seminário, sobre a questão federativa, realizada em 14 de março de 2016.

por exemplo, a União, os estados e os municípios se representam sem hierarquia, agindo de forma comum, como prevê a CF/1988, juntamente com a sociedade civil e os usuários de água, os potenciais poluidores.

Logo, somos levados a acreditar que, além de alicerçar a cooperação dos entes federados, os arranjos territoriais e institucionais regionais, para além do território e da jurisdição específica de um município, através dos comitês e dos consórcios, permitem um novo formato de gestão do estado, de natureza colegiada e participativa, superando o modelo monocrático e unilateral no qual viceja o clientelismo, o fisiologismo e o patrimonialismo, que lamentavelmente ainda permeiam a relação entre sociedade e Estado no Brasil e escancaram as portas da corrupção.

Frisa-se que o modelo de gestão colegiada e participativa previsto na política de meio ambiente e das águas, e aqui preconizado, não pode descambar para o “assembleísmo” imobilizador e paralisante, sem compromisso com resultados. Deve ser espaço para solução de conflitos e resolução de controvérsias, as quais são naturais no regime democrático e exigem solução em nome do interesse comum e do bem-estar coletivo.

No caso brasileiro, os comitês e os consórcios podem ser experiências interessantes, uma vez que o nosso federalismo não tem uma instância intermediária de poder entre os estados e os municípios, como acontece na Alemanha, onde a federação mais se inova e mais procura se aproximar das realidades socioeconômica e ambiental do território. O ideal seria uma solução baseada na experiência alemã ajustada, obviamente, às nossas peculiaridades.

4 GOVERNANÇA TERRITORIAL E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NA GESTÃO AMBIENTAL

Quando relacionamos a gestão do território à forma de organização do Estado, chama atenção o fato de os municípios brasileiros terem sido alçados à condição de entes federados, com autonomia político-administrativa e competência privativa para decidir sobre a ocupação do seu território, principalmente em relação à gestão do solo urbano.

Mesmo correndo o risco de parecer politicamente incorreto, tenho colocado esta questão em debate, pois essa iniciativa é um entrave ao processo de governança territorial, levando-se em conta o interesse público que extrapola a esfera administrativa de um município, principalmente nas regiões conurbadas – com exceção das metrópoles, nas quais a autoridade metropolitana pode exercer competências relativas ao ordenamento territorial dos municípios que a integram.

Converter os municípios em entes federados aumentou substancialmente a complexidade do federalismo brasileiro. Não estou entrando na discussão se a iniciativa é boa ou ruim, mas colocando um dado importante a ser analisado na gestão integrada do território.

Aproveito a exposição da Germana Pires, presidente da Fundação de Meio Ambiente de Palmas,² para abordar outra questão que nos leva, novamente, ao debate do papel constitucional dos municípios. Refiro-me às três competências que dão às cidades um grande protagonismo no que concerne à gestão ambiental, especialmente à qualidade ambiental urbana.

Os municípios, quando não atuam diretamente, são o poder concedente em dois serviços fundamentais: o abastecimento de água e o tratamento de esgoto; e a coleta e o tratamento de resíduos. Trata-se de competência privativa. Logo, a atuação dos estados nessa área, como ocorre com as empresas públicas de saneamento, depende de concessão do município, mediante lei municipal.

Talvez a mais importante das competências municipais, e a que merece a atenção desse seminário, já que tem relação direta com a governança territorial, seja a gestão do território municipal e a competência privativa do município em promover o parcelamento do solo urbano – muitas vezes feita de forma desordenada, sem lógica regional e sem levar em conta a bacia hidrográfica em que o território municipal se localiza.

Como sabemos, a urbanização e a ocupação do solo sem os cuidados ambientais necessários, realizados a montante de um curso d'água, prejudicam as cidades a jusante, principalmente quando realizados sem tratamento de esgoto. Do mesmo modo, a outorga do direito de uso dos recursos hídricos a jusante cria restrições de uso a montante.

Menciono o exemplo dos Kreis – instância federativa alemã intermediária entre os estados e os municípios, que é estruturada regionalmente levando-se em conta o território e a dinâmica socioeconômica e ambiental – para reiterar a importância de se estabelecer uma governança cooperada, que no caso brasileiro poderia ser iniciada pelos comitês de bacias e consórcios, como já dito.

Políticas públicas essenciais para o bem-estar da população, como educação, saúde, segurança, mobilidade urbana, saneamento, abastecimento de água, gestão do meio ambiente, disposição final de resíduos, entre outras, poderiam ser ofertadas com muito mais eficiência e custos mais baixos, ao serem compartilhadas em estruturas comuns disponibilizadas por uma esfera regional de gestão, congregando os municípios.

2. Participante da sessão II do seminário, sobre a questão federativa, realizada em 14 de março de 2016.

Como disse anteriormente, embora os municípios integrem a federação como entes federados, no que diz respeito ao meio ambiente, essa integração é quase uma ficção, com raras exceções das capitais e de outras grandes cidades. Isto confirma o vazio da nossa estrutura federativa, principalmente nos médios e nos pequenos municípios, que constituem a imensa maioria das municipalidades.

Na área ambiental, mesmo com a competência comum originária conferida pela CF/1988, mais da metade dos municípios não exerce nenhuma das competências que lhes foram atribuídas. Até problemas ambientais básicos, como disposição final adequada de resíduos (lixo), obrigatória em Lei, não são solucionados. Predominam os lixões, demonstrando-se a total incapacidade institucional dos entes municipais em relação à questão.

No curto prazo, não vejo como solucionar o problema nos municípios com população abaixo de 10 mil ou 5 mil habitantes. A competência e a obrigação de fazer exigem condições materiais que as pequenas cidades não têm. Não é razoável supor que um município tenha um aterro sanitário ou uma usina de lixo específica, quando não há escala de produção de resíduos que permita uma solução viável.

Como nos disse Germana Pires, é ilusório esperar que uma cidade com menos de 5 mil habitantes tenha uma secretaria municipal de meio ambiente ou órgão equivalente, assim como um quadro de profissionais encarregados da regularização ambiental dotados de meios operacionais e logísticos para o exercício de suas atividades. Como pode um município que lança seu lixo urbano num lixão exercer o poder de polícia administrativa ambiental? Com que autoridade política e moral? Vai se autopunir?

É por isso que defendo um arranjo de governança regional que permita à congregação dos municípios, com a participação do estado respectivo, executar de forma compartilhada atribuições que não conseguiria fazer de forma isolada. Essas pequenas localidades não têm demandas que justifiquem uma estrutura governamental específica e não têm receitas suficientes para bancar o custo de determinadas políticas públicas. Não deveriam, portanto, ter sido elevadas à categoria de municípios. Entretanto, já que existem de fato, torna-se necessário criar estruturas regionais de governança que possam lhes dar viabilidade.

Nesse contexto, no lugar de um município isoladamente tentar cumprir, sem as condições necessárias, competências que lhe são próprias, é possível a uma organização regional, na forma de consórcio intermunicipal, juntando dez, quinze, vinte municípios, dispor de um mesmo aterro sanitário, de uma única estrutura de regularização ambiental e de outras formas de prestação de serviços compartilhados. Estas iniciativas criam as condições para os municípios exercerem o seu papel constitucional, reduzindo-se drasticamente os custos de implementação de serviços como estes.

Entendo que a gestão ambiental brasileira pode contribuir muito para a modernização do nosso federalismo, considerando-se que esses arranjos regionais não devem ficar restritos à política de meio ambiente, mas abranger a gestão pública de maneira mais ampla.

5 FEDERALISMO COOPERATIVO E O PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO

Em sintonia com o objetivo de fundar um federalismo lastreado na cooperação entre os entes federados, ao lado do art. 23 da CF/1988, adotou-se outro princípio constitucional basilar nesse aspecto: a competência legislativa concorrente, estabelecida no art. 24 da Carta Magna. Segundo este dispositivo, atribui-se aos estados a competência para legislar concorrentemente com a União sobre todos os temas agasalhados sob a denominação meio ambiente, notadamente, os previstos no art. 225 da CF/1988.

Com base nesse artigo, os estados adotaram uma rica e extensa legislação, alinhada com o novo mandamento constitucional, para dotar as unidades federadas de legislação própria, adequando-se as normas federais às peculiaridades regionais.

Ressalta-se que a CF/1988, ao atribuir ao município o *status* de ente federado, foi além das estruturas federativas que sempre inspiraram o Brasil nesse campo, as dos Estados Unidos e da Alemanha, onde os municípios não são entes federados. Com esse comando constitucional, as municipalidades também têm legislado em matéria ambiental, criando uma situação nova cuja repercussão no ordenamento jurídico ambiental ainda está por ser avaliada.

Ainda sobre a questão federal, é preciso compreender que não é possível analisar a estrutura federada de divisão territorial dos poderes da República nas suas respectivas jurisdições sem falar do federalismo fiscal. Há, hoje, por parte dos especialistas, um entendimento de que o sistema tributário nacional é responsável por acentuar as distorções da federação brasileira, a ponto de o regime fiscal adotado, com cerca de 70% das receitas públicas concentradas nos cofres da União, contribuir para aniquilar o federalismo cooperativo emanado da CF/1988.

De fato, a federação perde o equilíbrio num contexto em que estados e municípios ficam de pires na mão, dependendo de transferências voluntárias de recursos do governo federal, sem a justa parcela na divisão dos tributos – ao se levar em consideração os encargos que lhes foram acometidos após 1988. Esta realidade implora por uma reforma tributária que conceda aos estados e, principalmente, aos municípios as condições mínimas para que estes cumpram o papel que a própria Constituição lhes atribuiu.

O tema central desse seminário relaciona o licenciamento ambiental à governança do território, em cujo contexto debate-se a questão federativa.

Mas, gostaria de trazer à nossa discussão que a PNMA não se restringe ao licenciamento, apesar de ser este o principal instrumento por ela preconizado e, praticamente, o único aplicado universalmente.

Registre-se que a efetividade e a eficiência da PNMA são problemas que dificultam a gestão ambiental do país, por exigirem a execução do licenciamento em articulação com os demais instrumentos, como o zoneamento ambiental, o monitoramento da qualidade, a avaliação ambiental *ex-ante* dos empreendimentos e o controle e a fiscalização das atividades efetivas e potencialmente poluidoras.

Na esfera da gestão ambiental e dos recursos hídricos, há dois instrumentos diretamente relacionados com a governança do território, o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) e os planos diretores de bacias hidrográficas. O tema do zoneamento foi tratado no evento em um dos outros painéis do seminário (sessão I, O processo de licenciamento ambiental – procedimentos, protocolos e parâmetros técnicos, realizada no dia 14 de março de 2016). Eu gostaria de convidar os leitores a uma reflexão sobre o importante tema da governança do território, já que talvez a maior lacuna histórica do planejamento no Brasil seja a ausência da dimensão territorial – algo inadmissível numa República federativa e num país de dimensão continental como o Brasil.

Precisamos, primeiro, reconhecer que, na verdade, o Brasil não tem planejamento estratégico de longo prazo. Aliás, o longo prazo previsto na CF/1988 é o Plano Plurianual (PPA), de reduzidos quatro anos, horizonte muito curto para pensar o futuro do país. Mesmo no PPA e no planejamento tal como é concebido, a dimensão territorial é desconsiderada.

Coincidentemente, como estamos falando de meio ambiente e território, tampouco a variável ambiental é levada em conta no planejamento, sendo, por conseguinte, ignorada na formulação das políticas públicas setoriais. Esta é uma questão muito relevante para não se prestar atenção a ela.

Embora não tenham sido, ainda, plenamente assimilados no nosso processo de governança, o ZEE e os planos de bacia são instrumentos legais derivados do comando constitucional da Carta de 1988 que podem preencher a precariedade do planejamento de longo prazo referenciado no território.

Esses instrumentos estão previstos na Lei nº 6.938/1981, incorporada à CF/1988, e na Lei nº 9.433/1997, instituída com fundamento na nova Carta. A primeira trouxe como inovação o ZEE; e a segunda introduziu na gestão do Estado brasileiro o Plano Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e os planos diretores de bacias hidrográficas.

O ZEE nos dá a oportunidade de pensar o desenvolvimento com base no território, embora pouco se tenha avançado neste campo. A instituição dos planos

de bacias reforça os estudos de natureza territorial, tendo-se a bacia hidrográfica como referência espacial. O ZEE, em escala adequada, é a ferramenta de alcance mais amplo, e o plano diretor de bacia permite o detalhamento do zoneamento em cada bacia hidrográfica.

A questão do zoneamento foi ampla e profundamente discutida no painel em que Rose Mirian Hofmann, consultora legislativa da Câmara dos Deputados, abordou este tema com extraordinária propriedade,³ informando que um dos problemas para aplicação desse instrumento está relacionado às dificuldades de natureza metodológica. Diferentes metodologias são adotadas, fazendo com que o zoneamento de um estado não converse com o de outro estado.

Esta questão só será resolvida quando o governo federal estabelecer uma metodologia nacional, uma espécie de matriz metodológica para o zoneamento do país que servirá de referência para embasar o zoneamento dos estados e dos municípios. Com o propósito de destacar o papel do governo federal, é importante lembrar que o ordenamento territorial é uma competência privativa da União estabelecida na Constituição. A plataforma nacional para elaboração do cadastro ambiental rural (CAR), elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), é uma clara indicação de que caminho semelhante pode ser feito para o ZEE.

6 CONCLUSÃO

Ressalta-se que a política ambiental expressa no licenciamento ambiental, como discutida neste seminário, não pode ser tratada como uma política setorial, pois não versa sobre um setor específico de atividades ou de esfera de governo. A gestão ambiental exige abordagem baseada no conceito de transversalidade, por ser inerente a outras políticas que causam ações antrópicas no território.

Esta é a razão pela qual defendo uma gestão ambiental de natureza matricial, sistêmica, com mecanismos institucionais para interagir com as demais políticas setoriais responsáveis por atividades efetivas ou potencialmente poluidoras e usuárias de recursos naturais.

Temos de repensar nosso modelo de gestão ambiental para incluir a variável do meio ambiente na formulação das políticas setoriais com foco na sustentabilidade. Nesse mesmo sentido, devemos inserir, no momento em que são concebidos, mecanismos de avaliação de impactos ambientais nos grandes projetos de infraestrutura de energia, transporte, mineração e outros com grande potencial de impacto, antecipando-se a repercussão ambiental de suas implantações.

3. Participante da sessão I do seminário, sobre o processo de licenciamento (procedimentos, protocolos e parâmetros técnicos), realizada em 14 de março de 2016 (ver capítulo 2 desta publicação).

SUBSÍDIOS DO PLANEJAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Sérgio Ayrimoraes
Thiago Henriques Fontenelle
Luciana Aparecida Zago de Andrade
Márcio de Araújo Silva
Célio Bartole Pereira

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como objetivo fazer uma breve descrição do potencial de utilização dos instrumentos de planejamento de recursos hídricos, principalmente dos planos de bacias hidrográficas, para a atividade de licenciamento ambiental, com ênfase na questão federativa.

A gestão de recursos hídricos tem como unidade territorial fundamental a bacia hidrográfica, cujos limites extrapolam o recorte político-administrativo. Além disso, tem de lidar com a questão da dupla dominialidade dos corpos d'água, cuja responsabilidade é compartilhada entre a União e os estados.

2 PRINCÍPIOS DA GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a dupla dominialidade da água como bem público, dividindo responsabilidades entre a União e os estados e lançando as bases para a construção da Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), Lei Federal nº 9.433 de 1997.

As águas subterrâneas são de domínio dos estados e do Distrito Federal, enquanto às águas superficiais aplicam-se regras de domínio: rios transfronteiriços são de domínio da União; e rios fluentes apenas no âmbito das Unidades da Federação (UF) são de domínio de cada UF, respectivamente (mapa 1).

Da integração na unidade bacia emerge também a importância do município, que atua diretamente na gestão do uso do solo e nos serviços de saneamento, embora não regule diretamente o recurso hídrico. Na bacia, ressalta-se também a importância da articulação setorial, que se multiplica na imbricação com as diferentes esferas da Federação, tal como o setor ambiental. O Brasil possui trinta bacias compartilhadas interestaduais, cobrindo 75% de sua superfície (mapa 2).

MAPA 1
Rios de domínio da União e dos estados



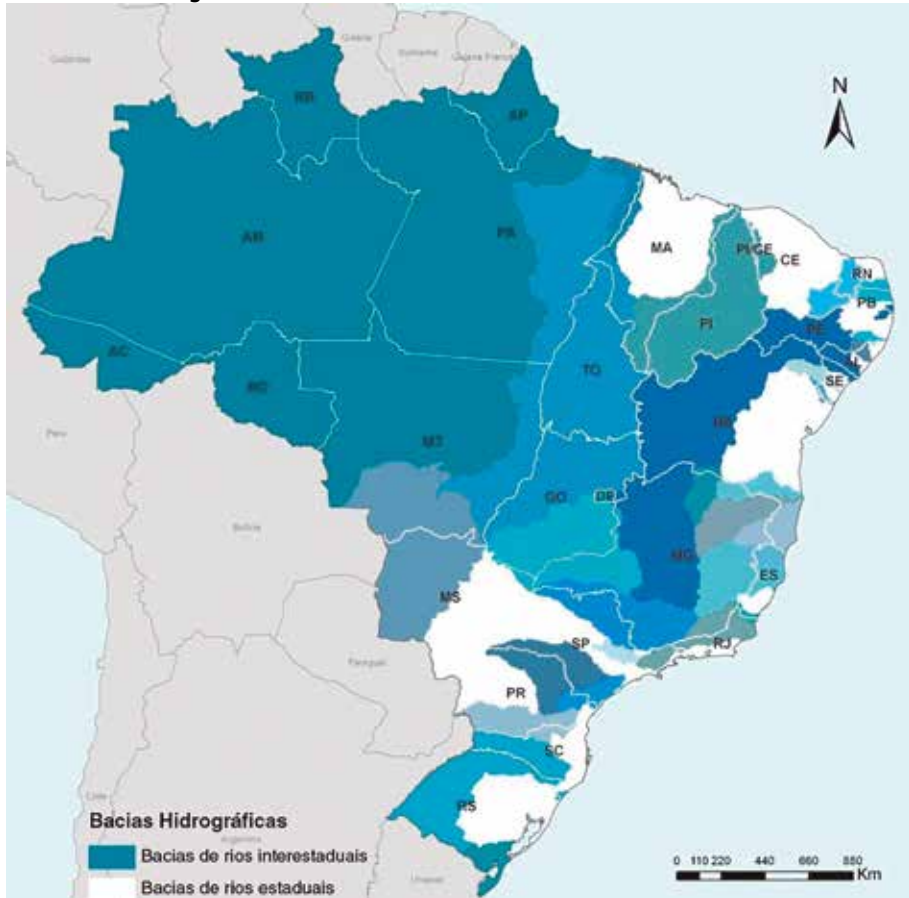
Fonte: ANA (2016).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiautes e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A gestão direta da água (regulação), baseada em corpos hídricos, e o planejamento e a gestão geral (planos, diretrizes, recomendações), baseados em bacias hidrográficas, impõem um complexo desafio para implementação da PNRH. Nenhum texto legal estabelece a forma de articulação em bacias compartilhadas com relação aos instrumentos técnicos e às instâncias descentralizadas.

Assim, de forma geral, em regiões compartilhadas repetem-se os mesmos caminhos para a outorga e o enquadramento dos corpos hídricos e os mesmos conteúdos nos planos de recursos hídricos, à diferença por conta da escala (estados/Distrito Federal e União), sem um embasamento propriamente direcionado à solução dos problemas, à articulação setorial necessária e à governança de cada esfera no setor água.

MAPA 2
Bacias hidrográficas interestaduais



Fonte: CNRH (2010).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiautes e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Soma-se a esse contexto a superposição e, por vezes, contrariedade dos diplomas legais relacionados ao domínio, tais como diferentes regras, critérios, vazões de referência e procedimentos de outorga, assim como a assimetria dos estados quanto à estrutura técnica e de implementação de suas políticas estaduais.

Esses desafios contribuem decisivamente para o relativo atraso no que concerne ao objetivo da PNRH de uma gestão integrada, consideradas as diferentes dimensões dessa diretiva legal: integração da gestão de águas com a gestão ambiental; dos aspectos de quantidade e qualidade; da gestão dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos; da política de recursos hídricos com as políticas econômicas setoriais.

Anterior à PNRH, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938, foi instituída em 1981, criando o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). A legislação decorrente amplia e cria instituições dedicadas à gestão do meio ambiente, também criando uma espécie de dominialidade do instrumento licenciamento ambiental entre a União, as UFs e os municípios, considerando, por exemplo, o porte do impacto ambiental potencial.

Do ponto de vista dos instrumentos, observa-se nas políticas e na gestão atual grandes oportunidades de interface entre a outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e o licenciamento ambiental. O enquadramento dos corpos de água em classes, segundo os usos preponderantes da água, e o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental são outros instrumentos importantes e que guardam correlação com os anteriores. Os respectivos sistemas de informações e cadastros são outras grandes oportunidades de sinergia, assim como os zoneamentos ambientais (ou ecológico-econômicos) com os planos de recursos hídricos.

Principais instrumentos de comando e controle das políticas, outorga e licenciamento são legalmente articulados, entretanto apenas quanto às fases administrativas, em especial quanto à necessidade de apresentação de outorga ao órgão ambiental licenciador para obtenção da licença de operação; ou ainda na fase anterior da licença de instalação, nos casos em que o empreendimento ou atividade utilize ou interfira diretamente nos recursos hídricos (Resolução CNRH nº 65/2006).

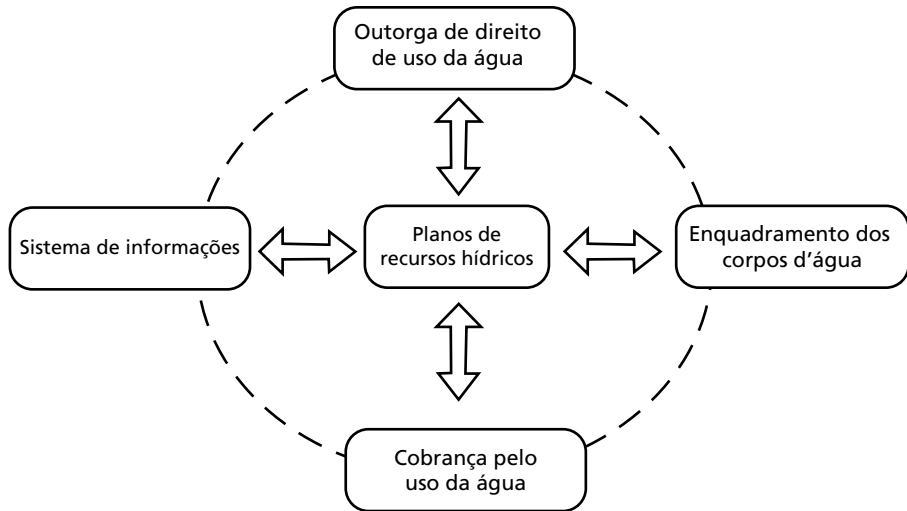
A integração ocorre muitas vezes de forma difusa no contato direto entre instituições das esferas ambiental e de recursos hídricos, ou pode ser objeto de deliberações conjuntas de colegiados nacionais – Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) – e estaduais.

No caso do enquadramento, o art. 10 da Lei nº 9.433/1997 determina que “as classes de corpos de água serão estabelecidas pela legislação ambiental” (Brasil, 1997). Portanto, sua implementação exige a articulação entre o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) e o Sisnama. As principais regulamentações para o enquadramento são resoluções do Conama e do CNRH. A Resolução Conama nº 357/2005 dispõe sobre a classificação dos corpos de água e diretrizes para o seu enquadramento, bem como estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes. A Resolução CNRH nº 91/2008, por sua vez, estabelece os procedimentos gerais para o enquadramento dos corpos d’água superficiais e subterrâneos.

O potencial de sinergias técnicas e de acesso à informação, entretanto, segue bastante inexplorado. Experiências recentes apontam sinergias dos planos de recursos hídricos no fornecimento de diretrizes para os instrumentos outorga e licenciamento ambiental.

FIGURA 1

Relação entre os instrumentos de gestão de recursos hídricos



Elaboração dos autores.

3 EXEMPLO DO PLANO DE RECURSOS HÍDRICOS DA BACIA DO PARANAÍBA

Atualmente, no Brasil, 64% das unidades interestaduais de gestão (4,9 milhões de km²) possuem planos de recursos hídricos de bacias hidrográficas.

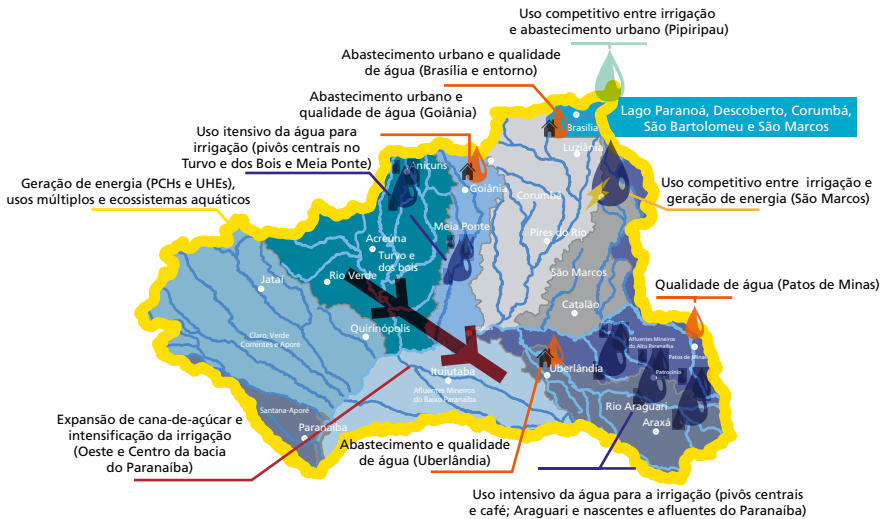
No Plano de Recursos Hídricos do Paranaíba, vários conflitos (atuais e potenciais) pelo uso da água foram identificados (ANA, 2013; 2015) (figura 2). As atividades desenvolvidas na bacia resultam em demandas crescentes por água. Além de importantes polos agroindustriais e urbanos (incluindo as capitais Goiânia e Brasília), a região é um dos principais vetores de expansão da agricultura irrigada e de produção de energia hidrelétrica no Brasil.

Uma experiência de avaliação integrada, voltada para o tema geração de energia hidrelétrica, buscou trazer a abordagem sinérgica entre recursos hídricos e meio ambiente. Foram avaliados, na escala de bacia, trechos de rio em que a instalação de barragens para geração hidrelétrica pode provocar conflitos com outros usos da água, inclusive a preservação de ecossistemas aquáticos. O conceito de conflito aplicado não se refere apenas ao impacto que o barramento provoca mas também a todos aqueles que os usos múltiplos podem proporcionar sobre a geração de energia. A proposta é, portanto, orientar a outorga para evitar ou minimizar a instalação de conflitos que apresentem impacto sobre os dois lados: sobre o lado do empreendedor de energia, que pode ter a sua energia reduzida, e sobre o lado dos outros usuários, que podem ter o regime fluvial alterado e/ou os ecossistemas aquáticos impactados.

lóticos por lânticos é, em grande parte, responsável pelo gradual desaparecimento de espécies (EPE, 2007). Portanto, essas rotas são muito importantes para a conservação dos ecossistemas aquáticos, principalmente quando considerados os barramentos já existentes e a diminuição das populações de peixes reofílicos na bacia do rio Paranaíba.

FIGURA 2

Conflitos pelo uso da água identificados no Plano de Recursos Hídricos do Paranaíba



Fonte: ANA (2013).

Obs.: PCHs: pequenas centrais hidrelétricas; UHEs: usinas hidrelétricas de energia.

As áreas de ocorrência de espécies raras ou endêmicas na bacia foram definidas, por sua vez, a partir de catálogo produzido pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 2007, que contém todas as espécies conhecidas de peixes de água doce do Brasil. A partir do trabalho inicial, foram mapeadas mais de oitocentas espécies com distribuição geográfica restrita e grande vulnerabilidade no país, com a identificação de 540 sub-bacias hidrográficas consideradas áreas-chave para a conservação dos ecossistemas aquáticos brasileiros. Cabe ressaltar que dez destas sub-bacias estão na bacia do rio Paranaíba (Nogueira *et al.*, 2010).

Dessa forma, foi definido um conjunto de variáveis que permite avaliar os trechos de rio com maior suscetibilidade ao estabelecimento de conflitos pelo uso dos recursos hídricos. Estas variáveis estão associadas a cinco fatores: usos competitivos (demanda de água), qualidade da água (risco de eutrofização), importância ambiental (presença de espécies endêmicas e/ou rotas migratórias de peixes), geração elétrica por fontes não hídricas (potencial de geração por biomassa da cana-de-açúcar como alternativa à

geração hidrelétrica) e geração de energia hidrelétrica (energia que o empreendimento agrega ao parque gerador instalado na bacia). A figura 3 apresenta uma síntese dos resultados do potencial de conflito com os aproveitamentos hidrelétricos em estudo na região. Este tipo de avaliação reitera as possibilidades de sinergias entre as esferas ambiental e de recursos hídricos, uma vez que tanto o resultado integrado quanto os resultados por variáveis ou fatores apresentam possibilidades de aplicação nos instrumentos de gestão. Nesse caso, a análise de usos competitivos pela água (quantidade) é importante à outorga, assim como o fator importância ambiental o é para o licenciamento ambiental. A avaliação de qualidade da água, por sua vez, pode estabelecer diretrizes para ambos os instrumentos (outorga e licenciamento).

FIGURA 3

Resultados da análise integrada de empreendimentos hidrelétricos no Plano de Recursos Hídricos do Paranaíba



Fonte: ANA (2015).

Obs.: 1. AHE: aproveitamento hidrelétrico.

2. Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4 EXEMPLO DO ATLAS ESGOTOS: DESPOLUIÇÃO DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

Ainda como vislumbre rumo a sinergia técnica, a Lei de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) define, no § 3º do art. 19, que “os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos” e o inciso X do art. 48 que a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará como uma das diretrizes a “adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas

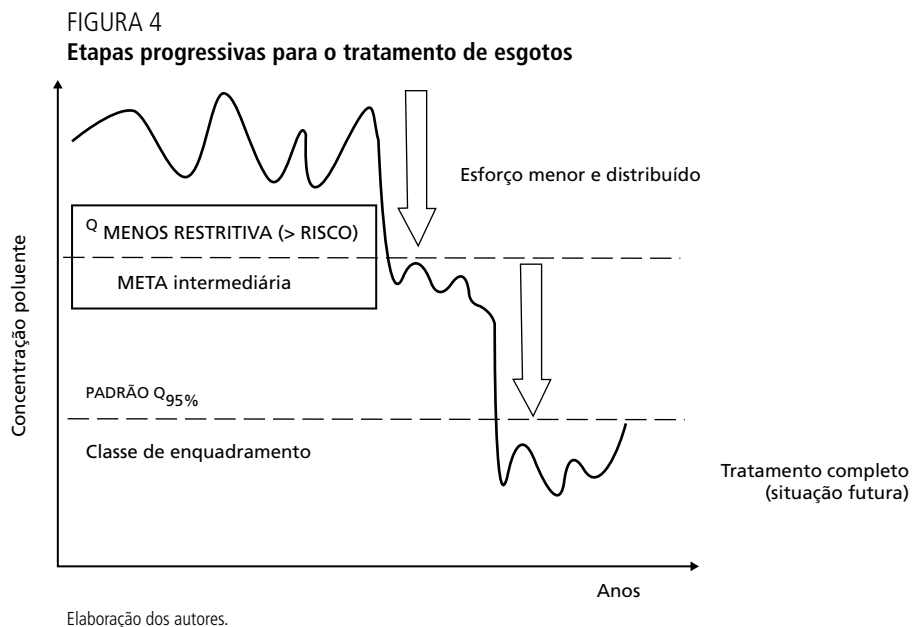
ações” (Brasil, 2007). Essas definições vêm ao encontro do que já vinha sendo percebido pelo setor de recursos hídricos, onde o elevado *deficit* na cobertura de serviços de coleta e tratamento de esgotos sanitários tem ocasionado uma situação de vulnerabilidade dos corpos d’água da bacia hidrográfica em que estão inseridos, expressa, por exemplo, pela sua desconformidade com os padrões legais ou desejáveis de qualidade de água.

A necessidade de avançar no conhecimento do problema oriundo das deficiências de esgotamento sanitário dos municípios (coleta, tratamento de esgotos e destinação final), promovendo um diagnóstico mais detalhado que considere a interação dos instrumentos de gestão e planejamento de recursos hídricos com o setor de saneamento, buscando maior eficiência na implementação das políticas públicas, torna necessário um planejamento articulado dos recursos hídricos em conjunto com o planejamento de sistemas de esgotamento sanitário (coleta, tratamento de esgotos e destinação final) dos municípios, considerando aspectos como os padrões legais vigentes de condição de lançamento final de efluentes em corpos d’água, o enquadramento em classes de usos dos corpos receptores e os usos desejados da água nos corpos d’água que ainda não possuem metas de enquadramento. Esse planejamento deve contemplar a estruturação de planos de ações integrados para o longo prazo, com previsão de investimentos que propiciem a efetiva gestão em ambos os setores.

Nesse sentido, a Agência Nacional de Águas (ANA), em parceria com o Ministério das Cidades e o Banco Mundial, no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Setor Água (Interáguas), vem elaborando o *Atlas Esgotos: Despoluição de Bacias Hidrográficas*, que tem como escopo a análise dos sistemas de esgotamento sanitário de todas as sedes municipais do país e a proposição de ações e obras em coleta e tratamento de esgotos, com foco na proteção dos recursos hídricos, no seu uso sustentável para diluição de efluentes e na racionalização dos investimentos.

O *Atlas Esgotos* tem por pressuposto básico a interação com os estados e municípios, desde a fase de coleta de dados até a etapa de identificação e consolidação de alternativas técnicas, assegurando a convergência de decisões entre as instâncias de planejamento federal, estadual e municipal e, ao mesmo tempo, a integração desejada entre a gestão de recursos hídricos e o saneamento.

A partir dos resultados do diagnóstico para cada município brasileiro, serão identificadas alternativas técnicas para o tratamento dos efluentes domésticos gerados e modeladas estratégias para a sua implementação. O estudo pretende suscitar a forma de pensar o planejamento com base em metas progressivas e compatíveis com as características regionais, a realidade operacional do prestador do serviço de esgoto e a qualidade da água do corpo receptor.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão-chave para compatibilizar os objetivos de qualidade da água e ambientais parece ser a articulação, não somente entre os instrumentos da gestão de recursos hídricos e ambiental, mas também entre os diferentes entes da Federação (União, estados e municípios) e entre os setores usuários da água, no sentido da compatibilização dos usos múltiplos.

Por sua construção democrática e descentralizada, os planos de recursos hídricos trazem uma resposta não somente técnica, considerando o planejamento e a atual situação dos setores, mas um desejo da sociedade para a bacia, sem possíveis privilégios setoriais.

Dessa forma, diferentemente do licenciamento ambiental e da avaliação de impacto ambiental, que são instrumentos de gestão ambiental que auxiliam na tomada de decisão para aprovação de empreendimentos individuais, os planos de recursos hídricos podem exercer um excelente papel de avaliação ambiental estratégica, figura criada com o intuito de apresentar um planejamento que oriente os agentes envolvidos na tomada de decisão na busca do “desenvolvimento sustentável”, apresentando várias ferramentas que auxiliem sua decisão (social, ambiental e econômica).

A aproximação entre os instrumentos também se fortalece num contexto em que a escala do planejamento de recursos hídricos se aproxima da escala do licenciamento ambiental. No passado recente, planos de recursos hídricos eram

elaborados com dados em escalas regionais. Atualmente, associada à evolução da disponibilidade de dados e de técnicas de geoprocessamento e hidrorreferenciamento, estes mesmos planos trabalham com dados em escala inframunicipal, tendo maior capacidade de resposta e de articulação junto aos instrumentos do próprio sistema (outorga) e aos demais (tal como o licenciamento).

Para a articulação entre a gestão ambiental e a gestão de recursos hídricos, é necessário o aprimoramento de ferramentas e manuais operativos que possuam foco no “o que fazer” e, principalmente, no “como fazer”. Os planos de recursos hídricos podem dar subsídios com as diretrizes para os instrumentos de gestão e com o detalhamento das ações prioritárias para a bacia. Esse detalhamento inclui sua estratégia de implementação, sob a forma de um manual operacional, para o comitê e órgãos gestores de recursos hídricos, principalmente, viabilizarem as ações propostas e acordadas no plano. Esta iniciativa norteia a forma de atuação dos entes do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh) no processo de transformação do pacto estabelecido na elaboração do Plano Integrado de Recursos Hídricos (PIRH) em ações concretas, e estabelece uma agenda a ser seguida pelo comitê da bacia hidrográfica (CBH) e pelos órgãos gestores de recursos hídricos.

REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Plano de recursos hídricos e do enquadramento dos corpos hídricos superficiais da bacia hidrográfica do rio Paranaíba**: resumo executivo. Brasília: ANA, 2013. Disponível em: <www.snirh.gov.br>.

_____. **Plano de recursos hídricos e do enquadramento dos corpos hídricos superficiais da bacia hidrográfica do rio Paranaíba**. Brasília: ANA, 2015. Disponível em: <www.snirh.gov.br>.

_____. **Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil**: informe 2016. Brasília: ANA, 2016. 88 p. Disponível em: <www.snirh.gov.br>.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 470, 8 jan. 1997.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Resolução nº 65 de 7 de dezembro de 2006. Estabelece diretrizes de articulação dos procedimentos para obtenção da outorga de direito de uso de recursos hídricos com os procedimentos de licenciamento ambiental. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 maio 2007.

_____. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2007.

CNRH – CONSELHO NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS. Resolução nº 109 de 13 de abril de 2010. Cria unidades de gestão de recursos hídricos de bacias hidrográficas de rios de domínio da União e estabelece procedimentos complementares para a criação e acompanhamento dos comitês de bacia. Brasília, 2010.

EPE – EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. **Avaliação ambiental integrada dos aproveitamentos hidrelétricos da bacia hidrográfica do rio Paranaíba**. [S.l.]. EPE, 2007.

NOGUEIRA, C. *et al.* **Restricted-range fishes and the conservation of Brazilian freshwaters**. Plos One 5(6): 1-10, 2010.

O MARCO REGULATÓRIO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA PARA MINAS DE ROCHA DURA ABANDONADAS, ATIVAS OU PLANEJADAS¹

Ed Moreen

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma visão geral sobre a rede de autoridades governamentais de licenciamento em nível federal, estadual e local nos Estados Unidos, enfatizando as diferenças que existem entre as Unidades da Federação (UF), ditadas quase sempre pela propriedade da terra. Como o texto mostra, nem sempre a Lei Nacional de Política Ambiental (National Environmental Policy Act – Nepa) norte-americana requer avaliações de impacto ambiental dos projetos, sendo que, em casos de ações qualificadas como federais, aqueles estudos são sempre requeridos. Declarações e avaliações de impacto ambiental podem ser exigidas em certos estados, dependendo dos requisitos específicos estabelecidos pelas autoridades estaduais. Ressalta-se que há um número significativo de minas ativas e abandonadas, nos Estados Unidos, de cuja gestão podem-se extrair lições para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental, para melhor proteção da sociedade e dos contribuintes.

2 VISÃO GERAL DA ESTRUTURA REGULADORA DOS ESTADOS UNIDOS APLICÁVEL ÀS MINAS DE ROCHA DURA²

A estrutura regulatória atual para os locais de mineração de rocha dura nos Estados Unidos varia significativamente dependendo da localização. A autoridade de supervisão e regulação é acionada dependendo de em que estado ou estados a mina será operada, se há ou não tribos nativas americanas envolvidas e se a terra é de propriedade do governo federal, do governo estadual, de um particular ou de alguma combinação de diferentes tipos de proprietários.

Existem várias agências que regulam a mineração nos Estados Unidos, por exemplo: as agências federais que têm responsabilidades de gerenciamento de terras, como o serviço florestal (United States Forest Service – USFS), o serviço de gestão da terra (United States Bureau of Land Management – BLM) e o serviço

1. Artigo original em inglês traduzido por Sandra Paulsen.

2. A mineração subterrânea pode ser subdividida em mineração de rocha macia e mineração de rocha dura.

nacional de parques (National Park Service – NPS); agências reguladoras, como a agência federal de proteção ambiental (Environmental Protection Agency – EPA), o corpo de engenheiros do exército (United States Army Corps of Engineers – USACE), a administração de segurança e saúde de minas (Mine Safety and Health Administration – MSHA) etc.; agências de recursos naturais, como o serviço de pesca e vida silvestre (United States Fish and Wildlife Service – USFWS), o serviço nacional de pesca marítima (National Marine Fisheries Service – NMFS) etc., entre outras. As agências estatais têm poderes autônomos e variam de acordo com o estado da Federação, mas geralmente elas se classificam como agências estaduais reguladoras ambientais, de recursos naturais ou de gestão de terras, de recursos hídricos, de gestão da pesca e da caça, responsáveis pela segurança de barragens e encarregadas pela preservação do patrimônio histórico e cultural, tais como escritórios de preservação histórica, geralmente conhecidos como escritórios de preservação histórica (State Historic Preservation Officer – SHPO). Além disso, algumas tribos nativas americanas possuem agências com autoridade reguladora e responsabilidades similares para atividades no âmbito das terras indígenas. Há também governos locais que têm a incumbência de regular o uso da terra e estabelecer regras válidas em condados (bairros, ou paróquias em alguns estados), cidades e outras subdivisões territoriais.

No âmbito federal, existem várias leis que se aplicam a áreas de mineração. Uma lei fundamental é a Nepa, na qual as avaliações ambientais e as declarações de impacto ambiental geralmente são requeridas para ações federais, o que inclui ações que são tomadas, financiadas ou licenciadas pelo governo dos Estados Unidos ou que são propostas para aplicação em terras federais (isto é, terras pertencentes e administradas pelo governo). Outros exemplos de leis ambientais federais que podem ser relevantes incluem a Lei do Ar Limpo (Clean Air Act – CAA), a Lei da Água Limpa (Clean Water Act – CWA), a Lei de Conservação e Recuperação de Recursos (Resource Conservation and Recovery Act – RCRA) e a Lei Geral de Reação Ambiental, Compensação e Responsabilidade Civil (Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act – Cercla), mais conhecida em inglês como *Superfund*.³

As estruturas legais e regulatórias estaduais variam de acordo com o estado e podem diferir significativamente. Desde que as legislações ambientais não entrem em conflito com os regulamentos federais, os estados da Federação têm poder regulatório autônomo. Como exemplo, apresentam-se no quadro 1 as autorizações exigidas no nível estadual e federal no Estado do Alasca para uma nova licença de mineração.

3. Em vez de citar os muitos regulamentos emitidos pela EPA e suas ordens executivas, optamos por apresentar os *links* da página da entidade. Ela apresenta muitas informações que também podem ser difundidas às partes interessadas que lidam com licenciamento e regulamentações ambientais: <<http://www.epa.gov/laws-regulations>> (veja o canto inferior direito para os *links* diretos para leis e estatutos). <<http://www.epa.gov/laws-regulations/laws-and-executive-orders>>.

QUADRO 1
Autorizações exigidas para uma nova licença de mineração no Estado do Alasca

Licença estadual ou exigência de conformidade	Agência estadual de licenciamento ou de consulta	Licença federal ou exigência de conformidade	Agência federal de licenciamento ou de consulta	Agência estadual de certificação para a licença federal
Plano de operações	Departamento de Recursos Naturais do Alasca (Alaska Department of Natural Resources – ADNDR)	Seção 402 da CWA – Licença do Sistema Nacional de Eliminação de Descarga de Poluição	U.S. EPA	Departamento de Conservação Ambiental do Alasca (Alaska Department of Environmental Conservation – Adec)
Reclamações e títulos de garantia	ADNR	CAA – Licença de qualidade do ar	U.S. EPA	Adec
Licença de manejo de resíduos	Adec	Seção 404 da CWA – Licença para dragagem e preenchimento	USASE	Adec
Aprovação do sistema de tratamento de esgotos	Adec	Seção 106 – proteção de recursos históricos e culturais	USASE	ADNR
Concessão de direitos de água	ADNR	Consulta lei de espécies ameaçadas e em extinção	NMFS e USFWS	n/a
Direito de passagem ou licenças de acesso	ADNR/ Departamento de Transportes do Alasca (Alaska Department of Transportation – ADT)	Lei de proteção dos mamíferos marinhos	NMFS	n/a
Uso de áreas de marismas	ADNR	Habitat essenciais para a pesca	NMFS	Departamento de Pesca e Caça do Alasca (Alaska Department of Fish and Game – ADFG)
Certificação de segurança de barragens de rejeitos	ADNR	Lei de coordenação da pesca e da vida silvestre	NMFS	n/a
Plano de monitoramento de águas superficiais	ADNR/ Adec	Lei de proteção à água de cabeça branca	USFWS	n/a
Determinação da consistência em zonas costeiras	ADNR	Lei de proteção aos pássaros migratórios	USFWS	n/a
-	-	Lei de coordenação da pesca e da vida silvestre	USFWS	n/a

Elaboração do autor.

Obs.: n/a = não se aplica.

Geralmente, o Estado é a autoridade responsável pela emissão de licenças para operações de minas, instalações de armazenamento de resíduos da mineração e pelo fechamento delas. Há um amplo leque de autoridades, dependendo das necessidades do estado, dos usos da terra, da persuasão política e dos diferentes enfoques adotados. As licenças emitidas em nível estadual podem incluir itens como

produção máxima com base em volumes, massas ou alturas de instalações; condições para monitoramento ambiental com variações na implementação; requisitos para contenção de fluidos de mineração, resíduos de processo e/ou água contaminada por minerais; ou exigências para análises de estabilidade geotécnica e sísmica de instalações como barragens de rejeitos.

Embora cada nível de governo possa ter requisitos regulatórios específicos, há, às vezes, questões que podem afetar vários níveis na emissão de uma licença, na operação ou no posterior encerramento das atividades. Exemplos de tais questões incluem: revisões e formalidades de licença, garantias financeiras, requisitos de monitoramento e relatórios, inspeção da aplicação e cumprimento da lei, requisitos de regeneração ou encerramento da operação e oportunidades de participação pública.

3 DESAFIOS PARA AS MINAS DE ROCHA DURA MODERNAS

É importante reconhecer que as operações de mineração modernas já existentes ou propostas enfrentam desafios significativos para obter uma licença de operação, prever e planejar com precisão os efeitos e impactos e obter um adequado encerramento de atividades. Dada a complexa rede de autoridades reguladoras e o fato de que nenhuma entidade, agência ou governo é responsável pela emissão de uma licença, o processo pode ter de enfrentar não apenas um sistema de licenciamento desafiador, mas também tropeçar em lacunas e fraquezas da regulamentação.

Outros desafios que a indústria da mineração enfrenta estão relacionados às ferramentas utilizadas e às previsões que se fazem no momento da apresentação do pedido de licença. A magnitude das grandes plantas industriais de mineração resulta frequentemente em questões técnicas complexas que requerem análises e avaliações consideráveis. Isso pode ser agravado ainda mais nos casos em que a propriedade da terra é compartilhada, e em que a mina se estende sobre fronteiras estaduais, envolvendo áreas de propriedade privada ou, até mesmo, terras indígenas, juntamente com áreas privadas e/ou de propriedade federal. Configurações ambientais complexas, ferramentas analíticas inadequadas ou com significativas limitações desafiam ainda mais as capacidades das modernas empresas de mineração na previsão de impactos ou no fornecimento de informações confiáveis às agências de análise e concessão de licenças. As previsões de impacto com altos níveis de incertezas e as dúvidas quanto à eficácia das estratégias de mitigação, muitas vezes de resultado incerto ou exagerado, podem levar a sobrecarregar a população, em particular, os povos indígenas e os governos, como consequência da emissão de licenças e do início das atividades de um projeto autorizado.

4 POSSÍVEIS CAUSAS DE PROBLEMAS PARA EMPRESAS DE MINERAÇÃO

Muitas vezes, problemas observados durante as operações, fechamento e/ou pós-encerramento de uma mina podem ser evitados se as lições aprendidas forem incorporadas nas fases de planejamento. Alguns exemplos de questões frequentemente encontradas são relacionados às previsões de efeitos das atividades de mineração ou do descarte dos resíduos, tais como: o uso de modelos conceituais incompletos ou incorretos para decisões de impacto; a falta de compreensão adequada das interações entre água e rocha; a superestimação de cenários de atenuação natural; a falta de conhecimento sobre o transporte e as misturas de componentes perigosos; dados geotécnicos insuficientes ou pressupostos imprecisos relacionados com condições geotécnicas e estabilidade de taludes.

Questões adicionais, que podem ter impactos significativos na estabilidade e na vida útil de contaminantes, estão relacionadas a medidas de mitigação ineficazes ou ausentes, comumente atribuídas a supervisão de engenharia ou planejamento, falhas de projeto, defeitos de construção, planos de manutenção e operação inadequados ou ainda ligadas à implementação inadequada de operações e atividades de manutenção de instalações fechadas, a planos de contingência incompletos ou inexistentes e à falta ou à ineficácia de supervisão durante a etapa de construção ou manutenção. Planos de mineração incompletos ou inadequados são resultado da falta de planejamento do ciclo de vida, incluindo o fechamento ou suspensão antecipada de atividades, a falta de planos claros de uso da terra pós-mineração e/ou de objetivos de recuperação e a falta de critérios mensuráveis e de regras de decisão para a liberação de títulos de garantia.

Existem algumas questões que as empresas de mineração poderiam resolver e que estão relacionadas com a relutância ou o ritmo lento com que elas abordam as questões ambientais. Há muitos fatores que contribuem para os atrasos, mas aqueles que as empresas de mineração podem controlar incluem: definição de prioridades, um enfoque de cooperação com as agências reguladoras, qualidade das informações entregues às agências e falta de relatórios oportunos que as informem sobre problemas. Outros fatores que podem inibir o processamento da licença são o custo associado ao envio das informações requeridas, a complexidade da área afetada e as informações necessárias para retratá-la e/ou caracterizá-la adequadamente.

Outras causas potenciais de problemas estão relacionadas a deficiências da garantia financeira, quando as empresas de mineração são incapazes de resolver suas obrigações vinculadas à licença ambiental. Essas deficiências são geralmente atribuíveis ao tipo e à adequação dos instrumentos de garantia, à ausência ou à inadequação de atualizações destes instrumentos, que refletem as mudanças nas condições, e a pressupostos econômicos muitas vezes excessivamente otimistas utilizados como base para a garantia financeira e a correta administração dos instrumentos.

5 ENTENDENDO AS MINAS ABANDONADAS

Há um número surpreendente de minas abandonadas nos Estados Unidos, com estimativas indicando que o total pode chegar a várias centenas de milhares. É um desafio determinar o inventário total, justamente devido à falta de uma única entidade responsável. Esse desafio decorre da propriedade da terra, que, como mencionado anteriormente, pode ser federal, estadual, indígena, de atores privados ou qualquer combinação de todas estas. Se toda ou parte da área de mineração estiver em terras federais, então, a agência que tem jurisdição sobre ela seria a responsável por identificar e rastrear a mina. Todavia, as minas de propriedade privada podem não ser bem conhecidas ou apenas identificadas como áreas de origem de resíduos de mineração. Muitas vezes, em minas antigas, os instrumentos de garantia financeira não dispõem de provisões de financiamento adequadas para cobrir os custos totais de abordar a contaminação do local, as áreas que são fontes de emissões e o encerramento adequado das atividades. Em alguns casos, a garantia financeira pode ser mínima ou mesmo inexistente, e além disso, os proprietários privados muitas vezes procurarão evitar a responsabilidade do tratamento da água a longo prazo. Isso pode levar ao armazenamento ou à retenção de drenagem ácida dentro das minas, que podem não ser capazes de armazenar esses contaminantes *ad infinitum*, enquanto outras minas podem oferecer perpetuidade de drenagem. A U.S. EPA recebe solicitações frequentes de estados, povos indígenas, comunidades, grupos ambientais e privados para lidar com minas abandonadas e seus impactos. A agência pode oferecer recursos, incluindo desenho de projetos, financiamento e perícia para remediação, além de fiscalização e colaboração para atividades de envolvimento das partes interessadas.

6 LIÇÕES APRENDIDAS PARA O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Para que as atividades mineiras alcancem seus objetivos e ofereçam à sociedade proteção apropriada com relação às substâncias perigosas liberadas ao meio ambiente e a falhas catastróficas, além dos custos de encerramento e manutenção das instalações, é essencial que as agências de licenciamento tenham planejamento adequado, financiamento e comprometimento com todo o ciclo de vida da mineração e do processamento mineral. O mesmo se aplica a outras indústrias e setores que solicitam e recebem licenças ambientais.

O planejamento sistemático é a chave para o sucesso de uma licença e para o processamento eficiente das solicitações pelas agências. Esse tipo de planejamento deve incluir: *i)* decisões científicas e técnicas de gestão articuladas; *ii)* quantidade, tipo e qualidade da informação adequados e análise para um sólido processo de tomada de decisão; *iii)* uma delimitação indispensável e apropriada e a redefinição do âmbito da análise, na medida em que os parâmetros e os objetivos mudam; e *iv)* um enfoque de trabalho em equipe. Este trabalho deve incluir um grupo

interdisciplinar e interinstitucional que envolva as disciplinas oportunas para as especificidades de cada instalação, incluindo sua topografia, geologia, hidrologia, hidrogeologia, estabilidade geotécnica e outras disciplinas aplicáveis e adequadas, dependendo das características da instalação em discussão e das áreas de operação já existentes ou planejadas, assim como seus planos de encerramento.

Entender as incertezas e as limitações dos instrumentos de planejamento, focando especificamente nas fontes e na magnitude da indeterminação envolvida na solicitação da licença e no processo de licenciamento, pode ajudar na mitigação desta indefinição e na compreensão da melhor forma de utilização das ferramentas. Monitoramento, manutenção de registros e relatórios são aspectos importantes das licenças ambientais para abordar operações e encerramentos e para compreender os impactos ambientais e as mudanças potenciais nas tendências ao longo do ciclo de vida do projeto. Os principais componentes de qualquer plano de monitoramento incluem objetivos claros, tais como descrições de quais decisões de gerenciamento serão informadas pelos dados, técnicas de análise de tendências, controle da eficácia do projeto e da remediação e acompanhamento da conformidade com licenças e regulamentos. É importante ter transparência em relação ao compartilhamento destes dados com o público e todas as partes interessadas no projeto, para que ele possa ser acompanhado facilmente e ser bem executado ao longo do tempo. Os planos de monitoramento devem ser rotineiramente revisados e avaliados para buscar melhorias e oportunidades de otimização dos processos de coleta de dados e de resultados.

A garantia financeira pode ter um efeito significativo sobre o encerramento ou outros aspectos da operação de uma mina em casos de falhas, falências ou outros resultados não intencionais. O montante, o tipo, a administração, a necessidade de reavaliação e os pressupostos econômicos têm grande influência no sucesso do instrumento de garantia financeira e devem ser abordados durante os processos de solicitação de licença. É preciso haver tanto a capacidade quanto a utilização correta das ferramentas apropriadas de verificação de cumprimento e a aplicação das leis e regulamentos para garantir que qualquer licenciado esteja cumprindo seu plano de operações. Em locais onde o licenciado não está em conformidade, a agência pertinente e as partes interessadas precisam ser conscientizadas das questões e da sua importância de maneira oportuna. Alguns componentes das licenças que ajudam a atingir esse ideal são objetivos e expectativas claramente articulados, incluindo metas estabelecidas e prazos para atividades que tenham um viés prático e lidem com atrasos pela via de ações tempestivas e adequadas.

7 REFLEXÕES SOBRE COMO OTIMIZAR O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O desenvolvimento de um plano integrado de regulação é a chave para um programa abrangente de licenciamento ambiental que, simultaneamente, atenda a todos os requisitos estabelecidos para ar, água e terra e inclua garantias financeiras adequadas. Tal programa envolveria a coordenação entre todas as agências federais, estaduais e locais, além daquelas relacionadas aos povos indígenas.

A Controladoria-Geral do Governo dos Estados Unidos (United States Government Accountability Office – GAO) fez, recentemente, uma análise da eficiência do processo federal de revisão de licenças do serviço florestal e do escritório de gestão territorial para as solicitações de licença de mineração em rocha dura e publicou um relatório sobre suas descobertas. Ao analisar os exercícios fiscais de 2010 a 2014, verificou-se que o tempo necessário às agências para aprovar os planos de minas variou entre um mês e mais de onze anos, e a média foi de aproximadamente dois anos. Dos 68 planos de minas aprovados, treze ainda não tinham começado a operar em novembro de 2015. Vemos a seguir as três recomendações fundamentais para assegurar uma efetiva supervisão que foram incluídas no relatório.

- 1) Reforçar os controles internos e enfrentar os desafios associados ao processo de análise dos planos de minas de rocha dura. Recomenda-se às agências que tomem medidas para melhorar a qualidade das submissões de planos de minas, desenvolvendo orientação para os operadores de minas e agentes de fiscalização no campo, instruindo-os para, sempre que possível, realizar reuniões para avaliar os planos antes de serem submetidos oficialmente à apreciação.
- 2) Estabelecer uma regra fixando taxas que incidirão sobre o processo de revisão dos planos de minas de rocha dura, para reforçar os recursos das agências, acelerando os tempos de processamento, inclusive aqueles necessários à realização de avaliações ambientais.
- 3) Melhorar os sistemas de rastreamento de planos de minas para que o processo de licenciamento possa ser administrado de forma precisa e oportuna e as necessidades de recursos possam ser projetadas e planejadas.

Outras recomendações, que não foram mencionadas anteriormente, mas que objetivam alcançar padrões mais elevados e aperfeiçoamento do processo, incluem a exigência aos solicitantes de utilizar as melhores práticas de gestão e sistemas de gerenciamento ambiental para auxiliá-los em suas atividades de gerenciamento de projetos e nas iniciativas destinadas a assegurar a conformidade daqueles com o marco legal vigente. É fato comprovado que a prevenção da poluição é muito menos dispendiosa do que as atividades de descontaminação. Reconhece-se que um modelo de negócio diferente pode ser necessário para que as empresas invistam em recursos

adicionais a fim de evitar a poluição, e isto também exigiria uma sociedade mais disposta a suportar o custo dessas medidas. As práticas de comércio internacional também deveriam ser modificadas para exigir o mesmo das operações em outros países. Duas orientações que podem ajudar os solicitantes de licenças são: o Guia Global de Drenagem Ácida de Rochas (Global Acid Rock Drainage Guide – GARD Guide) e os sistemas de gestão ambiental (Environmental Management Systems – EMS) para a mineração.

Embora o sistema de licenciamento ambiental nos Estados Unidos seja complexo e altamente dependente da localização da atividade de mineração, ele indica um caminho para a emissão de uma licença. A propriedade da terra onde as minas estão localizadas constitui um mosaico. As autoridades jurisdicionais e as responsabilidades variam muito dependendo da posse da terra. Uma série de lições aprendidas foram compartilhadas neste texto e oferecem oportunidades para a análise e revisão de processos de licenciamento, levando a melhores resultados. Recomenda-se que os interessados analisem e pesquisem cuidadosamente as informações aqui apresentadas para determinar se elas podem ajudar a melhorar seus sistemas de licenciamento ambiental, com o intuito de proteger os operadores, as partes interessadas, o meio ambiente e a sociedade.

PARTE III

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

As contribuições da sessão III do Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, coordenada por Gustavo Luedemann, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea, compõem a terceira parte desta publicação. Esta sessão foi realizada com o propósito de discutir as possibilidades de articulação entre licenciamento ambiental e desenvolvimento territorial. Partiu-se do pressuposto de que o debate atual sobre licenciamento ambiental não privilegia a dimensão territorial em suas abordagens, perdendo a oportunidade de transformar investimentos que inicialmente trariam impactos negativos para determinado território em uma oportunidade de desenvolvê-lo. Trabalhou-se com a tese de que a falta de uma ação institucional e territorialmente articulada comprometeria as possibilidades de promoção do desenvolvimento regional advindas de medidas compensatórias.

Na mesa, abordaram-se questões consideradas estruturais para evolução desse debate:

- o modelo e o desenho institucional de governança de territórios impactados por atividades ou obras de significativa degradação ambiental;
- os desafios e as oportunidades associados ao processo de licenciamento ambiental para promoção do desenvolvimento regional, a partir da perspectiva da governança territorial; e
- a importância da participação social em todo o processo de licenciamento ambiental, no monitoramento e na avaliação de impacto do cumprimento das condicionantes socioambientais.

A mesa foi composta por quatro palestrantes:

- Daniela Baccas, gerente executiva jurídica da área de meio ambiente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);
- Daniela Gomes Pinto, coordenadora de desenvolvimento local do Centro de Estudos em Sustentabilidade, da Fundação Getúlio Vargas (GVces/FGV);
- Rui Barbosa da Rocha, professor da Universidade Estadual de Santa Cruz, na Bahia (Unesc/BA); e

- Jerónimo Rodríguez, da Associação Interamericana de Defesa do Meio Ambiente (Aida).

Participaram como debatedores:

- Marília Steinberger, do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais da Universidade de Brasília (UnB); e
- Ronaldo Coutinho Garcia, técnico de planejamento e pesquisa do Ipea.

EM BUSCA DE DIÁLOGO: DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Flavia Witkowski Frangetto
Gustavo Luedemann

1 INTRODUÇÃO

A sessão III do Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial trouxe o viés de observação do licenciamento nos termos expressos pelo então diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, Marco Aurélio Costa: licenciamento não pelo licenciamento, mas na sua articulação com o território, com governança territorial. Com esse foco, foram convidadas a participar como palestrantes pessoas com olhar territorial ou com experiência de funcionamento do processo de licenciamento de grandes obras em nível local, para as quais, mediante a citação de exemplos, seria possível associar impactos ambientais a influxos e mudanças proporcionadas pelo licenciamento. Pela lógica de equilíbrio entre as licenças concedidas, pode-se supor que, em tese, quanto maior um empreendimento programado, tanto mais ele deve aportar benefícios para o âmbito local.

Na prática, a realidade mostra que os grandes empreendimentos nem sempre conseguem o êxito de aportar benefícios para o âmbito local; acabam, em geral, por pecar em não observar os históricos das áreas, as dinâmicas das comunidades locais, suas vocações ambientais e capacidades de suporte. Dada essa constatação, a ideia de governança territorial pode proporcionar uma confluência entre um projeto de desenvolvimento territorial e o licenciamento ambiental. Juntos, os dois instrumentos poderiam agir em sinergia, funcionando de maneira organizada, uma vez que o desenvolvimento territorial informaria quais os limites de interação nos ambientes e de uso e ocupação daqueles territórios para os quais estão voltados os olhos do empreendedor e de seus apoiadores. Essa perspectiva de tratar passivos decorrentes de licenciamentos ambientais a partir da lógica de desenvolvimento territorial possibilitaria uma governança em que houvesse maior articulação entre as instituições, pois, na lógica proposta, estariam ligadas pelas condições do próprio território, ou seja, qualquer empreendimento estaria a serviço do projeto de desenvolvimento territorial, devendo nele se enquadrar todos os interessados nas licenças, os órgãos competentes para emitir as licenças e as comunidades

locais. Em síntese, do ponto de vista do licenciamento, a concessão de qualquer licença estaria condicionada ao cumprimento dos passos de execução do projeto de desenvolvimento territorial e não como ocorre na atualidade no processo de licenciamento, quando as condicionantes escolhidas pelos órgãos competentes (visivelmente carentes em termos de recursos para fazer ampla e profunda análise do espectro de impactos de um grande empreendimento) são, isoladamente, o rol de medidas mitigadoras dos impactos ambientais.

Quando essas medidas mitigadoras inadequadas ou não efetivas tornam-se as condicionantes para a emissão e a manutenção da validade de licenças no lugar do desenvolvimento, elas provocam contradições e perdas de patamar de qualidade de vida e ambiental nas regiões. Todavia, na hipótese de a licença ser emitida e mantida em compasso com o desenvolvimento territorial (expressão que poderia ser substituída por planejamento territorial, se preexistente), dele decorreriam as oportunidades geradas no território, não de uma visão descoordenada guiada pelas demandas do empreendedor, ou mesmo do órgão licenciador. Desse modo, os benefícios seriam fruto de uma reflexão clara e consciente do conjunto de atores do território acerca de perdas, ganhos, interesses e impactos positivos e negativos de certo empreendimento.

A governança territorial proposta seria verdadeira oportunidade para os territórios, poderia ser oferecida a potenciais empreendedores e às comunidades locais por meio de linhas de financiamento que catalisassem a lógica do desenvolvimento territorial conjugado ao licenciamento ambiental.

2 O FINANCIAMENTO

Da palestra¹ de Daniela Baccas, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), verifica-se haver espaço para essa sorte de financiamento. Em sua apresentação, ela observou que a temática de desenvolvimento territorial é uma preocupação intrínseca ao BNDES, uma empresa pública criada em 1952 para diminuir as desigualdades sociais e regionais, dada sua natureza de banco de desenvolvimento, diversa da de um banco comercial. Veja-se a linha de Investimento Socioambiental de Empresas (ISE). Em sua fala, a palestrante comentou sobre a oferta de taxa de incentivo, por meio da qual o tomador do empréstimo, empresário ou empreendedor, assume esse subcrédito com um custo diferenciado, visando apoiar o entorno de seu projeto, para gerar benefícios em favor de seus empregados, fornecedores ou cadeia de produção, ou, ainda, com benefício voltado para a comunidade, com possibilidade de algum alinhamento a alguma política pública,

1. A relatoria procurou captar os trechos ilustradores da mensagem de cada um dos palestristas. A palestra completa está disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27580&catid=24&Itemid=7>.

uma vez que esse subcrédito é voltado a grandes projetos e tem o objetivo de atribuir ao empreendedor uma maior responsabilidade social.

A título de exemplo de política de atuação no entorno, também voltada para grandes projetos, pode-se citar o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, com o escopo de proporcionar parcerias entre os diversos atores, na órbita do poder público, do setor privado e de representantes da sociedade civil. Essa política foi estabelecida por decreto e estava vinculada a um comitê gestor. Nessa linha, o BNDES apoiou, via financiamento não reembolsável, um estudo de desenvolvimento territorial do Xingu, apresentando questões de governança, entre outras, aplicadas no caso de Belo Monte.

Além das formas de financiamento de projetos de grande impacto, foram citadas, ainda, modalidades de subsídio de desenvolvimento territorial local, em regiões menos privilegiadas e com público-alvo menos favorecido em termos de renda, envolvendo, inclusive, recursos não reembolsáveis. Como exemplo de instrumentos financeiros desse espectro, a palestrante citou o BNDES Fundo Social, mencionando o apoio a cooperativas de produtores locais e a geração de trabalho e renda na agricultura familiar; o Fundo Amazônia, viabilizando atividades produtivas sustentáveis na região, inclusive com comunidades tradicionais, indígenas; uso de linhas de microcrédito e cartões BNDES em vários municípios do país; e o financiamento a gestores públicos para resolução de problemas de organização tributária e gestão. Ela ressaltou a importância de se reforçar o olhar das fontes de financiamento sobre o desenvolvimento territorial e de se exigir do empreendedor observância à questão ambiental.

A palestrante do BNDES citou um dos normativos aplicáveis ao BNDES: a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.327/2014 (Política de Responsabilidade Socioambiental – PRSA – riscos), por meio da qual o Banco Central, ao regular o setor financeiro, estipulou a responsabilidade socioambiental, de modo a haver um cronograma de trabalho, acrescida à missão de aprimoramento dos procedimentos. Como oportunidades de financiamento e desafios da temática, sabendo que o BNDES não formula projetos, mas apenas pode auxiliar no seu desenvolvimento, Daniela Baccas destacou a importante questão, colocada ao analista do banco, de identificar o que seja adicional à obrigação do empreendedor. Nesse contexto, ela analisou a possibilidade de o planejamento vir junto com o desenvolvimento territorial, embora fosse preferível que houvesse, previamente, uma avaliação ambiental estratégica, que serviria como uma fotografia do todo em relação ao impacto territorial. A palestrante observou que os impactos dos projetos poderiam ser mitigados e que os fatores de conflitos poderiam ser reduzidos, caso houvesse efetividade das audiências.

Com relação à legislação, discutida não sob o viés de flexibilização mas sob o viés de conformidade em termos de harmonia legislativa, a palestrante comentou a dificuldade relacionada a conflitos normativos entre várias esferas, além da dificuldade de acesso a essas normas. Ela criticou ainda a carência de regulamento específico que preveja procedimentos para pequenas intervenções ou empreendimentos de baixo impacto, trazendo como consequência ao empreendedor ter que observar as mesmas normas aplicáveis a uma obra de grande impacto.

A palestrante tratou também da oportunidade de aproximação do banco com a comunidade, os órgãos fiscalizadores e as autoridades licenciadoras. Nesse contexto, fez especial alusão à necessidade de contar com sistemas de informação e de haver transparência, o que facilita o acompanhamento da implementação de condicionantes e da atuação de outros órgãos, como é o caso da Fundação Nacional do Índio (Funai), por exemplo.

Concluiu afirmando a importância do diálogo e a possibilidade de agenda de coordenação de ações entre as diversas instituições. Mencionou o programa do BNDES de desenvolvimento territorial e desenvolvimento sustentável como forma de empoderamento e parceria na matéria, estando apto para auxiliar no desenvolvimento de indicadores.

3 A PROVA DA INSUFICIÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL SEMPRE QUE DISSOCIADO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Daniela Gomes² mencionou alguns dos trabalhos do Centro de Estudo em Sustentabilidade da Fundação Getulio Vargas (GVces), ressaltando a iniciativa relativa ao Programa de Desenvolvimento Local no contexto da chegada de grandes empreendimentos na Amazônia. Relatou trabalhos em Jirau, Rondônia; Juruti e Altamira, Pará, na região de Belo Monte, tendo o GVces, para esse último, criado metodologia de acompanhamento de condicionantes do licenciamento ambiental e sua efetividade do ponto de vista do território. Propôs dialogar sobre licenciamento ambiental e governança territorial a partir de cinco componentes: *i)* grandes obras como oportunidades para o desenvolvimento local; *ii)* licenciamento *versus* desenvolvimento territorial; *iii)* capacidades institucionais e articulação; *iv)* participação social no planejamento; e *v)* monitoramento dos processos e resultados visando à efetividade.

No item sobre grandes obras, palestrante tratou da expectativa do empreendimento de gerar, como se promessa fosse, desenvolvimento local, social e econômico – independentemente de ser essa a visão do empreendedor ou da agência reguladora. Ela questionou se, efetivamente, as grandes obras servem para

2. Palestra disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27580&catid=24&Itemid=7>.

trazer o desenvolvimento local e/ou regional, afora as suas funções intrínsecas na execução do desenvolvimento nacional. Citou a particularidade dessa expectativa, sobretudo, em áreas carentes de desenvolvimento, como a Amazônia, na qual estaria concentrada a maior parte dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na atualidade. Se a resposta é afirmativa, que, sim, servem para o desenvolvimento local, então, ela questionou, como esse compromisso de trazer desenvolvimento local deveria ser amarrado, de modo a acompanhar se ele estaria sendo atingido. Fez alusão à discussão anterior em relação a lacunas de instrumentos e estruturas de planejamento territorial. Nesse sentido, sugeriu haver uma proposta de planejamento territorial que venha a incluir, a título de garantia, o desenvolvimento territorial local como um compromisso do empreendedor.

Esclareceu que, para haver desenvolvimento local, devem ser observados certos preceitos básicos, como dinâmica endógena, garantia do protagonismo local e do respeito às vocações locais. Afirmou, contudo, que, na realidade, a chegada de um grande empreendimento é devastadora, tanto em termos de mudança das dinâmicas do capital humano e social quanto dos recursos naturais como base da economia local, no caso da Amazônia. Nessa conjuntura, destacou a necessidade de elevar o desenvolvimento territorial local, atualmente frágil, para o nível de centro da preocupação, acima do fator econômico ainda que isso seja o propulsor do empreendimento.

O exemplo do Plano Diretor, idealizado como instrumento de planejamento urbano e de construção de capital político, mas que acaba por ser utilizado como condicionante para o empreendedor conseguir as licenças, também foi lembrado, ressaltando que contrata-se uma consultoria para elaborar o Plano Diretor e desconsidera-se sua aptidão como instrumento de planejamento tão rico em capital político. Foi destacada, ainda, a necessidade de haver instrumentos de financiamento, sendo citado como exemplo o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu, com seu comitê gestor e um orçamento de R\$ 500 milhões para a região, a ser utilizado ao longo de vinte anos.

A palestrante distinguiu o licenciamento – como mitigador de impactos no nível de projetos – do desenvolvimento local, mas o enquadrado como vetor de desenvolvimento, na prática, dada a carência de ações estruturantes, de planejamento estratégico. Mencionou, nessa linha, o esforço hercúleo de órgãos ambientais, a exemplo do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), de incluir medidas estruturantes como ações de mitigação de impactos, que deveriam servir apenas para diminuí-los ou compensá-los. Assim, justificou o porquê de certas anomalias surgirem no processo.

Aventou territórios nos quais o único diagnóstico disponível é o estudo de impacto ambiental, que leva à elaboração de planos básicos ambientais que preveem

condicionantes que, na verdade, são elementos estruturantes da infraestrutura local, tais como saneamento básico, construção de hospitais e escolas. Essas medidas, alertou a palestrante, precisam de diálogo com as políticas públicas para funcionar. Ela citou o caso do Xingu, que tem como uma de suas condicionantes a implantação do saneamento básico na região e perguntou o que o licenciamento traz como condicionante para esse território.

Lembrando a pergunta feita na palestra anterior, acerca do que viria primeiro, se o planejamento ou o licenciamento, Daniela Gomes destacou a necessidade de uma estrutura de governança territorial que esteja ligada às capacidades de articulação e de realização das políticas públicas. Como exemplo, citou municípios onde a chegada de uma grande obra se torna uma catástrofe, uma vez que as construções que são erigidas ficam sem operar, pois a prefeitura não tem capacidade de fazê-las funcionar. Foi lembrado também o exemplo do Xingu, onde foram erguidas dezenove escolas, das quais onze estavam sem luz e fechadas. Para evitar esses transtornos, as decisões, nessa seara, devem tomadas de forma conjunta e participativa, respeitando as responsabilidades e capacidades de cada ente da Federação.

Especialmente no contexto das grandes obras, para propiciar mais eficiência ao processo, a palestrante observou a importância de o planejamento estar ligado à participação social, não no sentido de transparência, mas como prerrogativa. Nessa linha, foi citado o exemplo da condicionante que exigia a construção de 100% do sistema de saneamento básico de Altamira, no Pará, definida sem o envolvimento da população, o que resultou em menor eficiência. Segundo a palestrante, o Ministério das Cidades partilhava do entendimento de que a participação social é um grande gargalo do saneamento básico no Brasil. Sem essa participação, contudo, podem ocorrer problemas como impacto econômico para os usuários e conflitos como o ocorrido no caso dos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida, em que pessoas tiveram de ser indenizadas porque suas casas foram invadidas para a instalação do sistema de saneamento. Os problemas na realocação de ribeirinhos de Belo Monte, também foram lembrados em relação à necessidade de envolvimento da população no processo.

Por fim, a palestrante tratou do controle pós-licença, não em termos de olhar se as condicionantes estão sendo cumpridas, mas, sobretudo, quanto a sua efetividade sob o ponto de vista do desenvolvimento local e ante a preocupação de não se repetirem erros do passado. Foi citado o caso de Altamira, no qual, sob o ponto de vista burocrático do licenciamento, as condicionantes estariam 100% cumpridas, mas, sob o ponto de vista do desenvolvimento local, as ações foram um fracasso em termos de efetividade. Até setembro de 2015, nenhuma casa havia sido conectada à rede de esgoto e não havia um modelo de gestão do sistema sob mandato do município ou do estado. Essa questão do saneamento se tornou a 25ª ação em que o Ministério Público Federal atesta colapso sanitário.

4 O PROBLEMA DO LICENCIAMENTO INDIVIDUAL DE OBRAS DISSOCIADO DO OLHAR TERRITORIAL

O engenheiro agrônomo Rui Rocha³ iniciou sua palestra observando a correlação conflituosa que há entre licenciamento e desenvolvimento territorial. Ele ressaltou como o olhar de Brasília para o Brasil é peculiar e, falando sobre globalização e sistemas, destacou o quanto há que se resolver nas relações entre as capitais federais e os Estados, em relação a decisões que são tomadas em Londres, Pequim e Nova Iorque, por exemplo, e que por vezes afetam outras regiões do mundo.

O palestrante observou também, com base nas apresentações do dia anterior, o quanto, no Brasil, o sistema de licenciamento carece de uma visão estrutural. Nesse contexto, ele manifestou-se favorável a uma discussão mais consistente, com a participação da Academia e visões de planejamento – não uma visão do licenciamento feita às pressas.

Quanto ao viés do desenvolvimento territorial brasileiro, Rui Rocha comentou o fato de o Brasil ser país de dimensão continental, onde as realidades de seus muitos territórios e regiões trazem demandas com dinâmicas próprias e que não necessariamente coincidem com as de regiões e territórios vizinhos. Daí ser o licenciamento, sob o viés de desenvolvimento territorial, extremamente importante. Ele escolheu relatar o caso do Porto Sul, no Nordeste, concebido entre 2006 e 2007, que, até hoje, influencia o estado da Bahia, em função de suas profundas contradições.⁴

O palestrante explicou que o licenciamento ambiental do Porto Sul era bastante desafiador por várias razões. O projeto, chamado Pedra de Ferro, era ancorado na jazida mineral de Caetité, de baixo teor de ferro e cuja extração era cara e demandava muita água. Embora nunca tenha sido considerada viável pela mineradora Vale S.A., de uma hora para outra, a mina passou a ser tida como viável. Houve um fator determinante para essa mudança de avaliação: para a extração ocorrer havia necessidade de logística. A sociedade brasileira, por meio do PAC, assumiu a responsabilidade dessa logística, tendo sido estabelecida a Ferrovia Integração Oeste-Leste (Fiol), ao custo inicial de R\$ 6 bilhões, para atender à demanda da mina. À medida que o tempo passa, porém, esse valor aumenta, já tendo chegado à previsão de R\$ 8 bilhões. O projeto parece não ser viável: segundo Rui Rocha, houve motivação de investimentos do Cazaquistão e da Índia, em um primeiro momento – envolvendo duas empresas hoje falidas, em disputa na Justiça de Londres, para definir quem paga e quanto paga, em decorrência dos negócios que fizeram.

3. No capítulo 10 deste livro, pode-se ler o artigo redigido pelo palestrante. Palestra disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27580&catid=24&Itemid=7>.

4. Veja detalhamento no capítulo 10.

A oportunidade vista pelos agentes do Cazaquistão e Índia com o governo brasileiro, porém, levou a refletir acerca da logística da região, passando-se a pensar estrategicamente em novos modais, como um novo sistema ferroviário. A ferrovia em questão foi uma tentativa de ligar soja e minério de ferro, ambos alavancadores da economia do estado da Bahia e que passaram por investimentos especulativos. A estratégia de desenvolvimento da Bahia passou a estar focada nestas questões: logística, potencialidade de fronteira de expansão, comércio mundial, *commodities*, agricultura, mineração.

O projeto de Porto Sul passou a ser chamado licenciamento Complexo Porto Sul, envolvendo uma mina, uma ferrovia, um porto privado, um porto público, além de equipamentos locais, como rodovia. Abarcou licenciamento federal, estadual e municipal, todos ancorados no Complexo Porto Sul. O licenciamento da Fiol foi feito rapidamente pelo Ibama, praticamente sem discussão da sociedade, todavia, a licença do porto privado foi negada, pois estava em área remanescente de vegetação primária, na Mata Atlântica, indicada pouco tempo depois para ser Unidade de Conservação. A maneira encontrada para dar alguma sustentabilidade legal ao licenciamento foi propor um porto público, pois subentendeu-se que haveria interesse público associado ao projeto. O porto não se materializou, as empresas faliram, o cenário econômico mudou radicalmente, a economia chinesa começou a desacelerar. Houve, na região, uma paralisia em função do fim do projeto do Porto Sul. Parece que todos estão esperando que a ferrovia chegue para salvar a região com empregos, renda, como se persistisse a ideia de que um megaprojeto irá promover o desenvolvimento local.

Com o fracasso do projeto, a sociedade civil, a Academia e uma parte da iniciativa privada começaram a pensar o futuro da região, ou seja, a pensar a região sem o Porto Sul, porém, com suas claras vocações, identidade e seu próprio potencial. O palestrante observou que, antes de se avaliar estrategicamente o futuro de regiões, é necessário se pensar nas trajetórias de vocações de longo prazo – não de curto prazo –, daí a importância do papel da sociedade civil e da academia para pensar desenvolvimento. A governança e o Estado não devem ser confundidos com o mandato de quatro anos. Deve-se pensar em licença como o início de um processo de planejamento; não como o seu fim. Quando se começa um processo de planejamento faz-se necessário, previamente, estar muito amadurecido sobre o que se quer para uma região.

5 A QUESTÃO DA COMPETÊNCIA E DA CAPACIDADE PARA LICENCIAR

Jerónimo Rodríguez,⁵ falando pela Associação Interamericana de Defesa do Meio Ambiente, fez uma apresentação sobre a experiência colombiana nos processos de licenciamento.

5. No capítulo 11 pode-se ler artigo redigido pelo palestrante. Palestra disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27580&catid=24&Itemid=7>.

O palestrante explicou que a população colombiana é mal distribuída no território: há 1.110 municípios distribuídos em 34 departamentos. Ele chamou a atenção para a complexidade do sistema de licenças colombiano, tendo em vista que existem autoridades ambientais regionais em 33 corporações autônomas, cada uma com densidades populacionais muito distintas. Nesse aspecto, há algumas similaridades com o sistema brasileiro.

A importância da questão dos impactos de empreendimentos e seu licenciamento, dentro do contexto das vulnerabilidades que o país enfrenta, foi observada na explanação de Rodriguez. A Colômbia tem 85% da população vivendo em áreas de risco, áreas sensíveis, com regiões alagadas, e outras áreas que abrigam a megadiversidade do país, com questões relacionadas a povos tradicionais. Existe uma enorme pressão exercida pela necessidade de implementação de empreendimentos, dado o tamanho da economia colombiana e a evolução de temas como educação, pobreza, extração de petróleo, entre outros.

Explicando os processos decisórios, do nível local ao nacional, o palestrante esclareceu que regras para a proteção do meio ambiente, para conservação da biodiversidade e prevenção de ameaças e riscos ambientais, são definidas em nível hierárquico mais alto.⁶ Utilizando-se da atividade mineradora como exemplo, Jerónimo Rodriguez mostrou como o processo de licenciamento descentralizado trouxe um desequilíbrio de forças entre o poder local e a participação social *vis-à-vis* o poder dos grandes empreendedores. É esperado que esse desequilíbrio seja vencido agora por força da nova legislação nacional, que traz novamente o poder central para o processo.

6 ABORDAGENS EXTERNAS QUE PODEM AJUDAR O SISTEMA DO BRASIL

Da Conferência Internacional, é interessante observar a dinâmica sueca, comentada pelo palestrante Bo Jansson,⁷ diretor técnico da Agência de Proteção Ambiental da Suécia. Consta que, em licenciamento, a decisão acerca da concessão das licenças e da natureza de autorização a ser concedida está associada a uma política de estímulo ao proponente do projeto, no sentido de fazer uso das *Best Available Technology* (BAT), com base nos documentos de referência e nas capacidades racionalmente balanceadas de cada setor se desenvolver e aperfeiçoar. Isso significa que o licenciamento não ocorre de maneira isolada, porém dentro de uma lógica geral determinante para o êxito do empreendimento em relação aos patamares idealizados para o exercício de atividades econômicas, ocupação dos espaços e limites da intervenção no meio ambiente. Em um exercício de comparação com o sistema brasileiro, parece haver, na dinâmica comentada por Bo Jansson, uma semelhança

6. O sistema colombiano de licenciamento e a nova legislação aprovada serão apresentados em mais detalhes no capítulo 11.

7. No capítulo 4 pode-se ler artigo redigido pelo palestrante. Palestra disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=27580&catid=24&Itemid=7>.

grande com a proposição de o licenciamento estar a serviço do desenvolvimento territorial, nos termos idealizados pelo seminário.

Ambas as abordagens pregam que a concessão de licenças está vinculada ao enquadramento a necessidades ou demandas gerais previamente delimitadas (no caso da Suécia, a demanda por elevação do patamar das tecnologias adotadas pelo empreendimento; no caso do seminário, a demanda pelo desenvolvimento territorial). Valeria a pena encontrar métodos para o Brasil executar, na relação tripartite licenciador-proponente-sociedade, essas necessidades ou demandas gerais, vinculando licenças às políticas programadas para o desenvolvimento do território.

Além do fator demandas gerais delimitadoras, outro ponto útil para o Brasil ante a experiência da Suécia é a inclusão de um viés estimulador em que o órgão público sugere que o proponente adote melhores tecnologias, em conformidade com as possibilidades de razoabilidade econômica do setor de atividade do qual faça parte – não exigindo além do que seria razoável para o setor, mas oferecendo o aumento do padrão de qualidade técnica ambiental de seu projeto, a exemplo das tendências de incremento do próprio setor. Nessa linha, pode ser construído, em tese, um espectro de convergências entre cada oportunidade de desenvolvimento territorial previamente visualizada, como se já integrasse um planejamento territorial, e o refinamento do projeto apresentado pelo proponente, em favor de seu melhor posicionamento dentro das políticas de incremento do setor e dentro da região em que esteja se propondo a interferir positivamente a partir de seu empreendimento. Proponentes, nesse contexto, tornam-se realizadores de anseios da coletividade, assumindo o que, na ausência de sua intenção em interagir em favor do desenvolvimento da região, poderia ser apenas responsabilidade principal de terceiros, agentes ou administrados locais.

Na prática, uma maneira dessas associações serem feitas seria inserir as convergências visualizadas entre as finalidades e o processamento do desenvolvimento territorial e do licenciamento em bases de dados integradas cujo acesso fosse dado a qualquer interessado em obter licença, a qualquer administrador público ou administrado. As oportunidades para o desenvolvimento territorial poderiam ser antecipadas, alterando-se a expectativa quanto ao que seja licenciável e em que termos seriam concedidas licenças ante o advento de novos licenciamentos ou de suas renovações.

Como aproveitamento da lição aprendida da sessão III, poder-se-ia buscar que licenciamentos viciados⁸ não ocorressem mais, desde que a renovação e a concessão de novas licenças acontecessem de modo associado à promoção de um

8. Licenciamento viciado, neste capítulo, é definido como aquele licenciamento cujas medidas mitigadoras, objeto da licença, são inadequadas ou inócuas, no que diz respeito a proporcionar seguranças jurídica e ambiental.

desenvolvimento territorial adequado às características ambientais locais e vocações das regiões dos empreendimentos.

Como se pôde observar das apresentações da sessão III, há um entendimento comum, segundo o qual, na prática, o licenciamento não tem se mostrado eficaz em evitar externalidades negativas decorrentes do empreendimento objeto da licença. É o caso das hipóteses em que autoridades licenciadoras, governos e empreendedores ignoram prévios históricos relativos às vocações ambientais e necessidades de planejamento territorial. Foram debatidas oportunidades de corrigir esses vícios da prática do licenciamento por meio da indução do licenciamento para o desenvolvimento territorial.

Percebe-se que unir o licenciamento ambiental ao desenvolvimento territorial é uma alternativa para os licenciamentos que ocorrem de modo viciado, tentando-se corrigir os prejuízos ambientais decorrentes de deficiências de uma implementação desatenta ou carente de serviços adequados de avaliação ambiental. A partir da abordagem proposta, o licenciamento passa a ter vícios evitados por meio da indução de ações capazes de levar ao desenvolvimento territorial, encontrando-se naquele um pretexto propício para este. Nesse sentido, absorver um projeto ou plano de desenvolvimento territorial em avaliação ambiental estratégica anterior a qualquer obtenção de licença ambiental apresenta o potencial de minimizar os conflitos que acontecem durante o processo de licenciamento e de trazer segurança aos empreendimentos na medida em que seja checada sua adequação às vocações do local.

Na exposição de Bo Jansson, foi explicado que a responsabilidade em trazer argumentos acerca do que se entende por razoabilidade, quanto às exigências a serem feitas ao empreendedor, recai sobre este, já que é o interessado em obter a licença ambiental.

É evidente, no caso do Brasil, haver inúmeras incertezas no delineamento das exigências que o órgão licenciador venha a fazer ao empreendedor. As exigências, no Brasil, tidas como condicionantes, são verdadeiras contrapartidas do empreendedor diante do fato de fazer uso dos bens ambientais que, por sua natureza jurídica, são de uso comum do povo.⁹

Pode-se afirmar haver, nas relações que se formam entre as partes licenciadoras, empreendedor e comunidade, uma série de dúvidas que precisam ser sanadas, merecendo detalhamentos perante algum foro que as acompanhe, fiscalize e entenda qual configuração de exigência teria efetivamente o condão de ser mais apropriada

9. Conforme a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu art. 225: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações." (Brasil, 1988)

para a concessão de licenças em harmonia com o meio ambiente e comunidades da área de interferência do empreendimento.

Há, no Brasil, espaços para explorar instrumentos jurídicos capazes de auxiliar no reforço da segurança jurídica dos licenciamentos que venham a ser processados em compasso ao desenvolvimento territorial sem necessariamente precisar acessar diretamente o Poder Judiciário, moroso que é no país. Pode-se recorrer ao mecanismo alternativo de solução de conflitos denominado arbitragem, no caso, arbitragem ambiental, passível de ser utilizada para as parcelas disponíveis dos interesses relacionados ao uso dos bens ambientais. Como se sabe, o bem ambiental é de natureza difusa, isto é, tanto pública quanto privada. E, na parcela privada, pode ser acordado quanto ao patamar de qualidade ambiental a que se queira elevar as condições do meio ambiente com o qual o empreendedor virá a interagir.¹⁰

Outro instrumento é o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) Preventivo, passível de ser utilizado no Brasil pelo Ministério Público ou por órgãos legitimados à propositura de ações civis públicas ambientais, em situações nas quais já haja algum litígio sendo discutido em juízo, com fundamento em risco, nas situações em que possa ser levantada ameaça ao meio ambiente e em que se queira acordar comportamentos que evitem a sobrevinda de danos ao meio ambiente. Vale notar que, mesmo fora do âmbito de ações civis públicas, poderiam ser estabelecidos instrumentos com características semelhantes e que servissem, em paralelo às disciplinas já protegidas pelo sistema jurídico, para garantir total atenção aos preceitos e orientações dos planejamentos territoriais, qual seja, o idealizado Termo de Ajustamento de Conduta *Plus* (TAC+), cujo conceito chegou a ser discutido em encontros com operadores do Direito, como durante o Congresso da Ordem dos Advogados do Brasil ocorrido em Santos, em 29 de maio de 2012, quando foi apresentada a ideia de um TAC do futuro para o Brasil.

Esse TAC+ consistiria em ferramenta útil para definir a proporcionalidade de empenho ou resultado aplicável àquele que venha a interagir com o meio ambiente, com abertura para possibilidade de checagem social, para contemplar ameaça ao meio ambiente a ser administrada por um responsável indireto em realizar agenda em favor das próximas gerações. No caso do desenvolvimento territorial associado ao licenciamento, o empreendedor poderia vir a se tornar um responsável indireto pelas melhorias de toda a região que entendesse por bem compreender em seu projeto, de modo a se comprometer com melhorias que, na ausência de sua contribuição ou contrapartida, não ocorreriam ou ocorreriam tardiamente. Observa-se que esse idealizado TAC+ é conceito decorrente da interpretação do art. 5º, § 6º, da Lei da Ação Civil Pública: “Os órgãos públicos legitimados poderão

10. Acerca do uso dessa forma alternativa de resolução de conflitos, a arbitragem ambiental pode ser uma opção para implementar uma maior judicialidade em conflitos potenciais. Nesse sentido, ver Frangetto (2006).

tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.” (Lei nº 7.347/1985, incluído pela Lei nº 8.078/1990).

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS: TALVEZ AS OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL POSSAM SER ANTECIPADAS

Pós-evento, verifica-se que problemas de um licenciamento viciado podem ser minimizados por meio da promoção de um desenvolvimento territorial adequado às características ambientais locais e às vocações das regiões dos empreendimentos. Observa-se, frente aos exemplos dos casos trazidos (Xingu, Altamira, Porto Sul, mineração na Colômbia), que o licenciamento ambiental não tem funcionado a contento. Esse diagnóstico revela haver um paradoxo entre a realidade prática do licenciamento ambiental e sua finalidade, que seria fazer uso de um processo administrativo para conferir segurança ecológica e social ao empreendimento que se mostre passível de receber uma licença ambiental.

Lidar com a dura realidade das deficiências da prática do licenciamento é uma opção, tendo sido apresentadas possibilidades de que elas venham a representar argumentos para a promoção do desenvolvimento territorial. Nesse contexto, este desenvolvimento viria como sendo capaz de suprir os erros de um processo de licenciamento ou da concessão de licenças que suscitem reforços nas intervenções do ser humano em favor do meio ambiente, para propiciar que esse bem de uso comum do povo se mantenha ecologicamente equilibrado.

A partir das oportunidades passíveis de serem proporcionadas pelo desenvolvimento territorial, poder-se-ia recuperar o tempo perdido com a omissão do Estado, fazendo valer, no tempo certo, o planejamento territorial condizente com as particularidades ambientais do local posteriormente objeto de pedido de licença.

A concessão de licenças sem o devido olhar sobre o território pode provocar hábitos de uso desordenado, desorientado e prejudicial ao meio ambiente. Ainda que útil, se isoladamente promovida, a alternativa de indução do desenvolvimento territorial nesse cenário pode ser uma forma resignada de conviver com ameaças e danos aos recursos ambientais.

Por isso, propõe-se voltar a discutir o licenciamento ambiental e o desenvolvimento territorial para perquirir sobre quais outras linhas de defesa corroborariam a ideia de que o desenvolvimento territorial deva ser explorado independentemente dos eventos de novos pedidos de licenças. Nesse sentido, propõe-se debater – afora a aceitação tácita de que vícios do licenciamento possam ser corrigidos por meio da promoção do desenvolvimento territorial –, se valeria a pena investir em soluções que aumentassem as chances de o desenvolvimento territorial acontecer antecipadamente, de maneira a demarcar sobre quais premissas

os pedidos de licenciamento precisam se fundar. Com o estudo dessa abordagem, é possível que sejam encontradas formas de aumentar a eficiência e a eficácia dos processos de licenciamento, com a melhoria dos sistemas de informação ambiental, por exemplo. É válido encontrar instrumentos que proporcionem ao interessado na obtenção da licença e à autoridade licenciadora, anteriormente ao primeiro ato de proposição do pedido de licenciamento, conhecer quais os exatos limites de intervenção no meio ambiente, assim como quais as oportunidades que a dinâmica do território em que se pretende intervir gera para esse potencial interessado em obter a licença ambiental. Por exemplo, poderia haver aplicativos que auxiliassem a verificação de enquadramento em normas, inclusive em relação aos instrumentos já previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente,¹¹ cuja implementação merece ser reforçada.

Nessa hipótese, o desenvolvimento territorial continua a ser fonte de oportunidades, e o foco é dado a ele, e não ao licenciamento – este se torna simples ferramenta para otimizar o desenvolvimento já em curso. Essa proposição precisaria estar respaldada na crença de que haja algo a ser feito para voltar-se à necessidade de desenvolvimento territorial por meio do instrumento de licenciamento ambiental. Para isso, seriam investigadas melhores maneiras disponíveis e recomendáveis objetivando a realização de intervenções nos ecossistemas do Brasil. Com o fim dessa análise, os participantes da discussão precisariam visitar os conceitos teóricos e as razões de ser tanto do licenciamento como do desenvolvimento territorial. Seria fundamental levantar os motivos e as consequências de o licenciamento ambiental se prestar ao serviço de catalisar o desenvolvimento territorial, em termos de vantagens de curto, médio e longo prazo. Seria importante, também, trabalhar na criação de soluções capazes de evitar vícios comumente praticados em processos de licenciamento no Brasil.

Poderiam ser esperados, a partir do aprofundamento adicional do tema do seminário ocorrido no dia 15 de março de 2016, que o processo de obtenção de licenças ambientais fosse mais apurado, que a planificação e o planejamento efetivamente pudessem ser naturalmente prévios aos pedidos de licenças e que os

11. "Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; II - o zoneamento ambiental; III - a avaliação de impactos ambientais; IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental; IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama; XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes; XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais; XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros." (Art. 9º da Lei 6.938/1981, com redação dada pela Lei nº 7.804/1989).

sistemas de informação ambiental proporcionassem conhecimento suficiente para intervenções seguras no meio ambiente.

Como se pôde verificar, houve convergência entre os palestrantes da sessão III quanto à necessidade de melhorias no processo de licenciamento e ficou claro que essa convergência suscita interrogações sobre como tornar o instrumento de licenciamento mais eficaz e associado a processos coordenados de desenvolvimento territorial. Algumas questões podem ser propostas, conforme abaixo relacionado.

- 1) As informações sobre planejamento e desenvolvimento territorial geradas pelo poder público estão disponíveis e são inteligíveis para empreendedores, executores de estudos de impacto e agentes licenciadores? Se não, o que fazer para que as informações sobre o desenvolvimento do território a ser impactado e sobre o eventual planejamento do poder público para o desenvolvimento fiquem disponíveis, de maneira a não serem, sob qualquer pretexto, ignoradas?
- 2) A que institucionalidade pode ser conferida a ideia de conjugar o desenvolvimento territorial ao licenciamento, conforme ora defendido?
- 3) O paralelo feito com o sistema sueco, no qual representantes das autoridades públicas trabalham em favor do desenho de um projeto mais sustentável, pode ser útil e aplicável para o caso do Brasil? Como os órgãos ambientais e outros da administração pública direta ou indireta podem contribuir para serem construtores de projetos que realmente se norteiem pelos princípios do desenvolvimento territorial?
- 4) Há espaço para as oportunidades com a finalidade de desenvolvimento territorial serem antecipadas no sentido proposto na seção 4 deste capítulo? Quais agentes governamentais, institucionais ou da iniciativa privada poderiam se empenhar em levar adiante a ideia de bem aproveitar as oportunidades para substituir por impactos positivos aqueles passivos já identificados nos casos discutidos na sessão III do seminário e outros que se mostrem pertinentes?

Essas questões são provocações para que a abordagem trazida pelo seminário traga frutos, de maneira a transformar o panorama do licenciamento ambiental, a fim de que esse instrumento efetivamente traga a segurança jurídica e ambiental necessária às intervenções nos ecossistemas brasileiros, em atendimento ao direito e ao dever de manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, em favor das presentes e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 10.649, 25 de julho 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 julho 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7804.htm>.

FRANGETTO, F. W. **Arbitragem ambiental**: solução de conflitos (r)estrita ao âmbito (inter)nacional? Campinas: Millennium, 2006.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O SUL DA BAHIA COM A FIOLE E O PORTO SUL

Rui Barbosa da Rocha

1 INTRODUÇÃO: O RESSURGIMENTO DAS GRANDES OBRAS NO BRASIL E O CASO DO PORTO SUL¹

Desde o final dos anos 1970, o Brasil não assistia a uma agenda tão intensa de investimentos em infraestrutura como se viu nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, com destaque para o período de 2006 a 2014. Esse ciclo de governo que ao todo consumiu treze anos, através de um governo de coalizão que integrou muitos partidos ideologicamente distintos, tentou conciliar políticas sociais abrangentes, ampliação de crédito para o consumo e uma agenda ambiciosa de investimentos em infraestrutura, com um paradigma de desenvolvimento inspirado no século XX, especialmente com o resgate de grandes projetos de logística e energia hidroelétrica.

Uma inspiração desse período foi o governo de Juscelino Kubitschek, no final dos anos 1950, marcado pela construção de Brasília, grandes rodovias e atração de investimentos para a indústria automobilística. No caso estudado, porém, a ênfase na indústria automobilística e em rodovias foi substituída pela oferta competitiva de *commodities* como soja e minério de ferro – através de ferrovias e portos e da ampliação da oferta de energia com a construção de grandes usinas hidroelétricas, além da infraestrutura para eventos esportivos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas do Rio de Janeiro.

O século XX foi intensamente descrito por muitos economistas e sociólogos brasileiros, unânimes em registrar que o projeto de transformação da realidade brasileira tornou-se incompleto no sentido de constituir uma sociedade desenvolvida no país. Esta transição teve foco na urbanização e na industrialização, sob a indução do Estado e abertura crescente do mercado brasileiro a empresas de capital internacional. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sintetizou este período em publicação histórica, de 2006 – *Estatísticas do Século XX* –, trazendo entrevista com Celso Furtado, que fez ampla crítica ao resultado final da agenda

1. Além de um olhar técnico sobre um caso de licenciamento ambiental, este capítulo propõe sistematizar e testemunhar o inexplicável, que muitas vezes ocorre em nome do progresso (para mais informações, ver Gusmão, 2015).

desenvolvimentista estabelecida no país, especialmente pela incapacidade de prover emprego e renda com qualidade para a população que cresceu intensamente no período, em particular nos anos 1940, 1950 e 1960, e que migrou para as cidades. O modelo industrial intensivo em capital não permitia mais a inclusão de trabalhadores que surgiram no mercado de trabalho, ou que migraram do setor rural para o ambiente urbano, especialmente a partir dos anos 1970.

Em 1979, esse longo ciclo de crescimento elevado sob muitos governos se encerrou com uma crise profunda no país. Os anos 1980 foram marcados por recessão, inflação elevada, baixíssimo crescimento econômico, instabilidade política e ambiente social deteriorado, com desemprego e perda salarial. Entre 1993 e 2002, o país investiu em um conjunto de reformas fiscais e de promoção da estabilidade monetária, sob o Plano Real, nos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. No início do século XXI, com o governo Lula, o pensamento dominante passou a ser a retomada do crescimento econômico, mantendo a estabilidade monetária e a responsabilidade fiscal, de modo a garantir anos sucessivos de progresso econômico e social. Os investimentos crescentes em políticas sociais como o Bolsa Família e a valorização real do salário mínimo foram acompanhados de aumento do crédito para o consumidor, que incrementaram o mercado interno de bens de consumo. Estas medidas seriam acompanhadas de dezenas de obras de infraestrutura que completariam uma trajetória de médio e longo prazo orientada para o tão sonhado desenvolvimento e inclusão social do país.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) concebeu uma série de obras físicas expressivas, como o canal de transposição do rio São Francisco, ferrovias, portos, aeroportos, grandes usinas hidroelétricas, como Belo Monte, Jirau e Santo Antônio, estádios de futebol (preparatórias para a Copa do Mundo de 2014) e ginásios esportivos (para as Olimpíadas de 2016), seja com recursos públicos, seja com parcerias e investimentos do setor privado. A expansão da economia chinesa, desde os anos 1990, sustentou uma expectativa otimista e aproximou investidores de países do leste europeu, Brasil, Rússia, Índia e China, denominando o acrônimo BRIC para os novos atores globais.

O Complexo Porto Sul é emblemático deste momento do mundo. Surgiu embrionariamente em 2006, com a obtenção de licenças de pesquisa de uma jazida de minério de ferro na região de Caetité, obtida pelo geólogo baiano João Cavalcanti, que recebeu o nome de Projeto Pedra de Ferro. A empresa Bahia Mineração (Bamin) seria a detentora do futuro negócio mineral.

A Bamin, recém-nascida e desconhecida no cenário mineral brasileiro, desprovida de logística para o escoamento do produto em um setor dominado pela Vale S.A., mobilizou investidores indianos para viabilizar um negócio teoricamente

bilionário, que uniria mina, mineroduto e porto.² Em 2008, o mineroduto foi descartado, com a oferta governamental da Ferrovia de Integração Oeste-Leste (Fiol). Seria a melhor maneira de escoar o minério de ferro, segundo o plano de governo, incluindo o escoamento da soja e de outros produtos agrícolas do centro-oeste baiano e brasileiro. Parecia lógico.

O projeto conceitual, público-privado, foi apresentado desde 2008 com ampla campanha publicitária: uma mina de ferro em Caetité, a Fiol, um novo aeroporto internacional ao norte de Ilhéus e um porto público-privado de grande calado para navios graneleiros, que gerariam, segundo os empreendedores, 30 mil empregos no sul da Bahia. O propósito final seria escoar a produção mineral e agrícola do oeste brasileiro, integrando também o sertão baiano ao sul da Bahia, ao mesmo tempo em que promoveria o turismo costeiro, com o novo aeroporto. Ao todo, os investimentos seriam de R\$ 12 bilhões. Outros negócios seriam atraídos graças à nova logística, caracterizada pelos baixos custos operacionais, eficiência e ganhos de escala. O projeto do aeroporto, que havia sido concebido em 2003 no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) para a mesma área escolhida para o porto,³ foi suprimido, com a promessa de realização em data futura, nas margens da rodovia BR-415, entre Ilhéus e Itabuna.

O licenciamento do Complexo Porto Sul envolveu licenças ambientais específicas para quatro obras que seriam conectadas entre si – a exploração mineral do Projeto Pedra de Ferro, em Caetité, a Fiol, o porto privado da Bamin e um porto público da Bahia (de fato, uma retroárea portuária ao lado do porto previsto para a Bamin). Porém, cada licença fora concedida isoladamente, subtraindo e minimizando a complexidade e a sinergia dos impactos destas obras (figura 1).

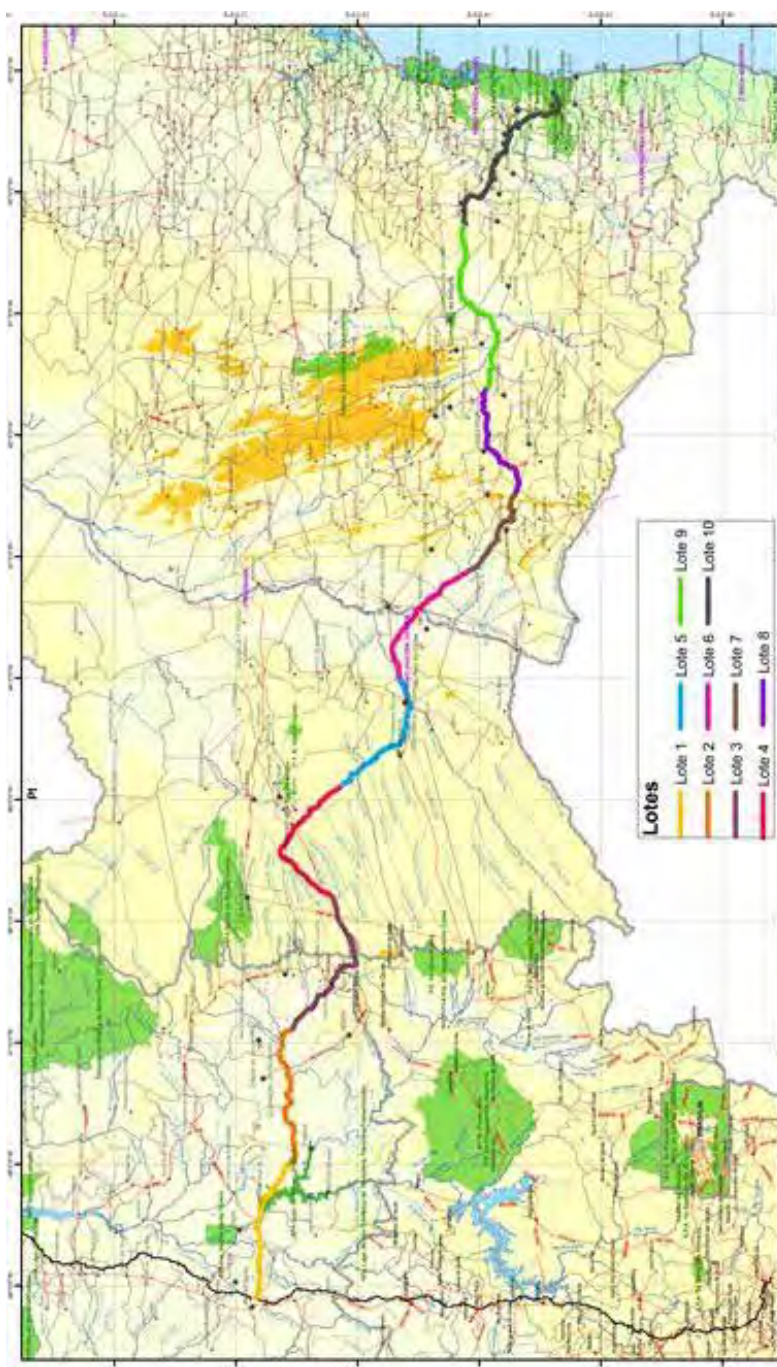
A mina foi licenciada pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema). A Fiol e os terminais portuários foram licenciados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). Estes projetos, motivados especialmente pela mina de ferro, responderam a um contexto político e econômico muito particular, inspirado na expansão da economia chinesa, e posto em marcha no país no ritmo das flutuações da crise financeira mundial de 2007. Ao final de 2015, nem a ferrovia, em obras, ficou de pé, sucumbindo com a falta de recursos federais e os riscos crescentes de materialização do Porto Sul.⁴

2. A Bamin usou inicialmente o projeto da Samarco Mineração S.A. (Samarco) em Mariana, Minas Gerais, como modelo para a formatação do Porto Sul. Através de um mineroduto, a empresa escoava o minério até um porto privado em Anchieta, no estado do Espírito Santo. A Samarco ganhou notoriedade em 2015 com a tragédia de Mariana, que destruiu a paisagem da bacia hidrográfica do rio Doce com o rompimento da barragem de rejeitos.

3. Para mais informações, ver Nogueira Neto e Araripe (2007).

4. Borges (2015) escreveu em página inteira, no jornal *O Estado de S. Paulo*, sobre a Fiol: “a ferrovia parou no meio do caminho. Após consumir R\$ 3 bi, a obra da Ferrovia Oeste-Leste, que revolucionaria a logística do Nordeste, é paralisada por falta de dinheiro”.

FIGURA 1
Traçado da Fiol, ligando o oeste brasileiro ao sul da Bahia



Fonte: Governo do Estado da Bahia.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na definição de papéis entre os países para os fluxos de recursos e riquezas da economia mundial, o Porto Sul colocou o sul da Bahia e o Brasil no seu papel clássico e antigo – de produzir recursos naturais em condições competitivas para outros países e continentes. No passado, cana-de-açúcar, café, borracha, cacau. Agora, além dos produtos tradicionais como café, açúcar e carne bovina, oferecemos soja e minério de ferro, em larga escala, para sustentar um saldo positivo na balança comercial, em oposição a um desenho de reestruturação socioeconômica, tecnológica e cultural dos territórios e do país, como se preconizou em meados do século XX por muitos economistas brasileiros, a exemplo de Celso Furtado e do baiano Rômulo Almeida. Voltamos a uma concepção de desenvolvimento do século XIX? Ou, quem sabe, do século XVII, antes da Revolução Industrial e sob a colonização hispano-portuguesa, que deixou como legado o paradigma da economia primária de exportação no DNA do Brasil e da América Latina?

Este capítulo, portanto, expõe o Porto Sul no seu contexto econômico e financeiro, corporativo e institucional, bem como as características e conflitos deste licenciamento, quando o rigor e o rito técnico são substituídos por decisões governamentais de curto prazo estimuladas por oportunidades de investimentos em uma conjuntura volátil, e, por fim, uma análise de cenários para o desenvolvimento territorial, com o exemplo peculiar do sul da Bahia.

2 O CONTEXTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO PORTO SUL

2.1 O mercado internacional de *commodities* e o posicionamento brasileiro diante da crise mundial de 2007-2008

A crise financeira de 2007 é um capítulo da história a ser estudado com maior profundidade, sob muitos aspectos, pois ajuda a explicar muitos dos acontecimentos da economia mundial e brasileira contemporânea. Essa crise, tão grave quanto o *crash* da bolsa de Nova York de 1929, foi diluída e amenizada graças ao modo como os países e as agências multilaterais de desenvolvimento a trataram, com gigantesco socorro financeiro a nações, bancos e empresas. Porém, seus desdobramentos ainda merecem atenção, pelas inúmeras implicações para a sociedade e para a trajetória de investimentos especulativos antes e depois da queda de 2007.

Essa crise marca o final de um ciclo de ampla prosperidade econômica mundial, vivido nos anos 1990 e primeiros anos do século XXI, e culmina com movimentos especulativos de altíssimo risco – como a operação dos derivativos no sistema financeiro, além da transferência de capitais voláteis para ativos mais sólidos, aparentemente, como as *commodities*, especialmente soja e minério de ferro, após investimentos, por exemplo, na expansão imobiliária em muitos lugares do mundo.

No caso do sul da Bahia e do Porto Sul, percebemos este fenômeno com o crescimento exponencial dos preços do minério de ferro, em um setor controlado pelas gigantes da mineração, como a Vale S.A., a Anglo American e a Broken Hill Propriety Company Limited (BHP). A tonelada do minério de ferro saltou de US\$ 50 para US\$ 190 entre 2005 e 2011, nutrindo investimentos vultosos em empresas de médio porte deste setor, como a Zamin Ferrous e a Eurasian Natural Resources Corporation (ENRC), que são detentoras da Bamin e parceiras do governo baiano e brasileiro no Complexo Porto Sul. Em março de 2015, o valor da *commodity* caiu para US\$ 50, o valor histórico do ferro antes da crise de 2007 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Evolução do preço do minério de ferro
(US\$/t)



Fonte: Business Insider.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A duração desse ataque especulativo, coincidência ou não, durou o tempo do licenciamento do Complexo Porto Sul (2007-2015) e girou em torno das expectativas frustradas da expansão da economia chinesa e asiática, antes e depois da crise de 2007. A China e outros países asiáticos emergentes na industrialização, como Indonésia, Índia, Tailândia e Coreia do Sul, foram protagonistas da expansão econômica nesse período. Com taxas de crescimento muito elevadas, a China sustentou uma expansão econômica de 10% ao ano por mais de uma década, ocupando o segundo lugar entre as maiores economias do planeta, superando Inglaterra, Alemanha, França e Japão.

Siderúrgicas de vários continentes ampliaram o consumo nesse período por muitas razões: o consumo de ferro para a indústria do aço cresceu junto com a indústria automobilística, da construção civil, de eletrodomésticos e de muitos outros produtos. Todavia, o aquecimento do mercado foi acompanhado de uma ampliação gradativa e proporcional da oferta, e novamente as maiores empresas do setor foram as mais competitivas em prover o metal com alta qualidade, baixo custo de produção e logística já estruturada. Empresas como Vale S.A., BHP e Anglo American controlam o mercado com tal poder de influência que empresas menores – como a Bamin e a Sul Americana de Metais (SAM), no norte de Minas – tiveram e terão muita dificuldade para operar nesses ciclos de alta e baixa do preço do ferro.

3 O CONTEXTO CORPORATIVO E INSTITUCIONAL DO PORTO SUL

3.1 A Bamin e a demanda sobre os governos da Bahia e do Brasil

A Bamin, entre 2006 e 2014, foi uma protagonista efetiva, embora ocasional, de uma demanda estrutural sobre a logística baiana e brasileira. O negócio minerário desta jovem empresa justificou, de modo surpreendente, investimentos vultosos dos governos federal e da Bahia, através do PAC, tendo a Valec e a Secretaria Estadual de Infraestrutura como responsáveis para a execução da Fiol e de uma nova zona portuária *offshore* na costa de Ilhéus, denominando-os de Complexo Porto Sul. Esse projeto se tornou prioridade máxima entre todas as ações de governo nesses territórios, consumindo R\$ 3,5 bilhões neste período, especialmente com a primeira etapa de construção da Fiol, entre Caetitê e Jequié.

No estado da Bahia, mudanças de governo nesse ínterim foram decisivas para a emergência do projeto. A sucessão de Paulo Souto (2003-2006) para Jaques Wagner (2007-2014) abriu espaço para novas perspectivas para a economia baiana, inclusive pela relação estreita dos governos federal e estadual, após 2007, sob a mesma liderança política.

Antes de Jaques Wagner, sucessivos governos nos níveis federal, estadual e municipal adotaram um planejamento diferente para o mesmo território, também denominado litoral sul ou Costa do Cacau. Desde 1993, foram implementadas duas áreas de proteção ambiental (APAs) e um parque estadual – Lagoa Encantada, Costa de Serra Grande Itacaré e Serra do Conduru, respectivamente. O Ministério do Meio Ambiente elegeu este trecho da costa, em 2005, como área prioritária para constituir um corredor ecológico que protegesse ecossistemas e uma economia baseada na conservação da natureza. Ecoturismo, pesca artesanal, produção de cacau e chocolate foram detectados como principais vocações de longo prazo para este território.

FIGURA 2

Poligonal desapropriada pelo governo da Bahia para o Porto Sul, antes de a licença ambiental ser avaliada e reprovada pelo Ibama



Fonte: Foto e sistematização por José Nazal, 2009.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O Prodetur, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, considerou esta costa uma das mais promissoras para o ecoturismo no Brasil, e investiu R\$ 1 bilhão em todo o Nordeste, sendo a rodovia Ilhéus-Itacaré um dos equipamentos de infraestrutura eleitos pela Bahia para alavancar o setor turístico nordestino – denominando-a estrada parque. Muitos investidores privados apostaram nesta costa, como o Txai Resort, eleito pelo *The New York Times* como um dos cem principais destinos do mundo, em 2007.

Uma ferrovia ligando o oeste ao leste do Brasil havia sido concebida nos anos 1950 pelo engenheiro baiano Vasco Azevedo Filho, com o objetivo de integrar o continente sul-americano (Azevedo Neto, 2004). O destino final desta ferrovia seria a Baía de Camamu. Em 2005, o estado da Bahia contratou consultores para elaborar um Plano Estratégico de Logística e Transporte (Pelt), que considerou a

integração da Fiol com a Ferrovia Centro-Atlântica, e desta ao ambiente portuário da Baía de Todos os Santos, dotada de portos público e privados: Aratu, Polo Petroquímico de Camaçari, Ford, Cotegipe e o porto da cidade de Salvador.

A criação da Bamin se deu, em 2006, pelo geólogo baiano João Cavalcanti, com base em uma jazida denominada Pedra de Ferro, no município de Caetité, na fronteira com Minas Gerais. Em 2007, a empresa indiana Zamin Ferrous adquiriu a Bamin e, em 2008, vendeu-a para a cazaquistanesa ENRC. Outro investimento do geólogo baiano foi a SAM, que em Grão Mogol, no norte de Minas Gerais, com a Votorantim Ventures e a ENRC, projetou escoamento de minério de ferro por um mineroduto até Ilhéus, usando também a infraestrutura do Porto Sul.

Com centenas de milhões de dólares envolvidos nos contratos de compra e venda dos ativos da empresa, para cada etapa de licenciamento obtido, a Zamin Ferrous e a ENRC participaram ativamente do esforço institucional para obter aval público nas muitas fases das licenças previstas pelo Ibama e o Inema.

Em 2014, último ano do governo Jaques Wagner na Bahia e do primeiro mandato de Dilma Rousseff no governo federal, a licença de instalação (LI) do Porto Sul foi concedida pelo Ibama, embora condicionada por dezenas de ressalvas ambientais não cumpridas quando da licença prévia (LP). Assim, a LI para a construção do porto está sob ação judicial, fruto de um conjunto de recomendações da promotoria ambiental do Ministério Público da Bahia,⁵ com o apoio do Ministério Público Federal e o suporte técnico de pesquisadores de universidades brasileiras, especialmente a Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc).

3.2 Suspeição e dúvidas no meio corporativo

A LP e a LI, com muitas condições para serem validadas, expõem outra face desse projeto: a obtenção da licença ambiental para o funcionamento do negócio tornou-se condição-chave para a viabilização do contrato de compra e venda da Bamin, entre a Zamin Ferrous e a ENRC. Disputas judiciais na Corte de Londres entre estas empresas têm como argumento que a LI do Porto Sul fora concedida em condições suspeitas, não respeitando o rito técnico – ou seja, a ENRC não pagou integralmente a mina de Caetité à Zamin Ferrous, condicionando o pagamento à

5. Para entender o contexto institucional do licenciamento do Porto Sul, faz-se necessário compreender o papel ativo da promotoria ambiental do Ministério Público baiano. Concebida em 2005, estabeleceu núcleos temáticos para a Mata Atlântica, a Chapada Diamantina e o São Francisco. Em Ilhéus, representando a região da Costa do Cacau, promotores baianos como Aline Salvador e Yuri Mello, ambos mestres em cursos de meio ambiente e sustentabilidade, atuam em cooperação com procuradores do Ministério Público Federal e com pesquisadores da Uesc em muitos temas ambientais do sul da Bahia.

obtenção plena da licença (Oliveira, 2015; CBPM, 2016)⁶ e pondo suspeita sobre o modo como esta fora concedida pelo Ibama. O licenciamento, ao mesmo tempo, passou a ser um ativo milionário/bilionário, que motiva grupos de interesse e de intermediação dentro e fora dos governos.

O Porto Sul, dessa forma, mesmo obtendo LP e LI, não avançou na sua implantação por múltiplas razões, incluindo a queda dos preços internacionais do minério de ferro. A mina Bamin em Caetité, em regime de exploração experimental após a concessão de licença, em 2010, suspendeu as atividades em 2013, demitindo quase todos os funcionários.

A Fiol, empreendimento de maior magnitude nesse complexo logístico, e dependente do Porto Sul, já consumiu R\$ 3 bilhões de recursos públicos do orçamento federal. Teve início desde que o Ibama licenciou a obra, em 2010, e depende de novos recursos governamentais, contingenciados pela crise econômica brasileira e após uma série de questionamentos técnicos e de viabilidade financeira, oriundos do Tribunal de Contas da União e dos próprios técnicos do Ibama, desde o início da obra.⁷

Quase dez anos depois, a não efetivação do Porto Sul, fim de linha desta ferrovia, e suspeitas sobre muitas empreiteiras responsáveis por vários trechos da obra afetaram a execução e as expectativas sobre a Fiol.⁸

6. Em 28 de março de 2016, o site da Companhia Baiana de Produção Mineral (CBPM) anuncia que Zamin e ENRC fecham acordo judicial sobre aquisição da Bamin, não esclarecendo a quem pertence a empresa parceira do estado baiano no Porto Sul. "A Eurasian Natural Resources Corporation (ENRC) e a Zamin/Ardila fecharam acordo judicial referente à aquisição da mineradora Bahia Mineração, no sudoeste da Bahia. O resultado do acordo é confidencial e conclui o caso na Alta Corte de Londres e em outras jurisdições", diz a nota da Bamin. A fonte da CBPM, o *Notícias de Mineração Brasil*, não encontrou comunicados oficiais da Zamin, Ardila, ENRC ou Eurasian Resources Group (ERG), que é o grupo dono da ENRC. A Bamin também não quis compartilhar o comunicado que teria recebido dos acionistas da empresa. Na nota publicada no *site* da mineradora também há um parágrafo que diz que "ERG, um dos principais produtores de recursos naturais que incorporou os ativos da ENRC, considera esta resolução muito positiva e proporciona um alívio importante para os fluxos de caixa da ERG em um momento de baixa das *commodities*". Disponível em: <<http://www.bamin.com.br/noticia.php?cod=159>>.

7. Para mais informações, ver matéria em *O Estado de S. Paulo* que registrou o processo que se repetiu ao longo dos anos (Macedo, 2011).

8. Para mais informações, ver os seguintes links:

<<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2016/05/denunciarecedor.pdf>>;

<<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pf-deflagra-operacao-fruto-de-desdobramento-da-lava-jato/>>;

<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1743591-construtoras-sao-alvo-de-operacao-da-policia-federal-em-ao-menos-3-estados.shtml>>;

<<http://www.blogdogusmao.com.br/v1/2011/09/04/tcu-manda-parar-obras-da-ferrovia-oeste-leste/>>;

<<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2015/03/mais-de-mil-sao-demitidos-em-obras-da-ferrovia-oeste-leste-diz-sindicato.html>>;

<<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ibama-suspende-licenca-para-ferrovia-imp-,747150>>;

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me2007201108.htm>>.

4 O LICENCIAMENTO E OS IMPACTOS SUBDIMENSIONADOS DO COMPLEXO PORTO SUL

Os estudos ambientais de cada empreendimento, ao observarem os impactos de modo segmentado, tornaram-nos fragmentados e superficiais. Mesmo que seguindo ritos administrativos estabelecidos pelos órgãos ambientais, revelam o quanto foram subdimensionados ou ignorados pelo governo baiano e pelo governo federal nas suas decisões. O licenciamento do Porto Sul, mesmo que fragmentado, seguiu uma sequência lógica para que ocorresse, passo a passo, ignorando a sua interdependência natural.

4.1 A Bamin, em Caetité

A empresa obteve a LP pelo Inema em 2008, e a LI e a licença de exploração nos anos seguintes, com foco estritamente sobre o impacto daquela sobre a região de exploração mineral, desconsiderando os impactos da nova demanda de logística do minério de ferro. Mesmo sabendo que a exploração mineral não ocorre sem uma solução logística, a licença foi concedida antes de avaliação de viabilidade ambiental da Fiol e do Porto Sul,⁹ pelo órgão ambiental baiano, ignorando o questionamento técnico e jurídico feito no âmbito do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepram), da Bahia, por organizações civis baianas. Com a autorização da exploração de uma mina de baixa qualidade minerária, portanto, de alto risco financeiro e econômico, ocorreu a destruição de sítios espeleológicos de elevada importância. A licença ambiental do Inema, em 2009, trouxe danos irreversíveis ao patrimônio espeleológico, pois não previa a inviabilidade do negócio anos depois.

4.2 A Fiol, entre o Tocantins e o sul da Bahia

A Valec, empresa estatal brasileira responsável pela construção e concessão de ferrovias públicas, obteve uma LP por parte do Ibama em 2009 para construir uma linha férrea de 1.516 km de extensão, com investimentos do PAC estimados inicialmente em R\$ 6 bilhões, podendo superar R\$ 10 bilhões, atualmente. Essa licença, mesmo concebida no âmbito do Complexo Porto Sul e tendo como destino final o litoral norte de Ilhéus, com a Bamin como principal cliente, foi obtida como empreendimento autônomo, sem considerar a viabilidade ambiental do Porto Sul, ao qual ela estaria vinculada.

A descrição dos impactos, no seu estudo de impacto ambiental, focava a área diretamente atingida no leito da ferrovia, minimizando impactos sobre o reassentamento humano de centenas de comunidades tradicionais presentes no caminho entre Figueirópolis e Ilhéus, as zonas rurais e urbanas atingidas, os ecossistemas de Mata Atlântica, Caatinga e Cerrado, as margens de rios e

9. O projeto da mina de ferro só teria viabilidade técnica e financeira com a nova logística com a Fiol e o Porto Sul, segundo declarações da Bamin, em audiência pública em Caetité, em 2009.

córregos.¹⁰ A Valec, nas conclusões do estudo de impacto ambiental (EIA)/relatório de impacto ambiental (Rima), deu ênfase aos benefícios naturais da ferrovia para o setor de transporte, com a substituição de caminhões de cargas de soja nas rodovias, especialmente entre o município de Luis Eduardo Magalhães e o porto de Cotegipe, na Baía de Todos os Santos, atualmente o meio exclusivo de transporte dos grãos produzidos no oeste baiano. Ao ignorar os impactos durante a obra na fase do licenciamento, o Ibama atuou intensamente entre 2011 e 2013 para suspender a licença de muitos trechos, até que programas ambientais fossem detalhados e relatados.¹¹

4.3 O Porto Sul, ao norte de Ilhéus

O Porto Sul foi apresentado à sociedade pela primeira vez no *site* da Secretaria de Planejamento da Bahia, em 29 de dezembro de 2007, que indicava a sua localização definitiva na vila de Ponta do Ramo, ao norte de Ilhéus – um engano, de quem decide o futuro de lugares desconhecendo o seu nome com precisão. O local escolhido pela Bamin e indicado para o governo prematuramente, de fato, chama-se Ponta da Tulha.

Antes de apresentar os estudos ambientais ao Ibama, e antes de o Ibama apresentar o termo de referência dos estudos necessários para a obtenção da licença, a Bamin já havia selecionado um trecho do litoral ilheense, em razão da profundidade marinha do local e pela menor distância entre Caetitê e Ilhéus, considerando como meio de transporte um mineroduto (figura 3).

A vila, de cerca de 1 mil habitantes, nas margens da rodovia Ilhéus-Itacaré e a 17 km do rio Almada, foi apontada pelo governo da Bahia, alguns meses depois, como a melhor área do litoral baiano para interligar o oeste brasileiro ao

10. Notícia publicada em março de 2010, intitulada *Comunidades de Brumado são desrespeitadas pela Fiol*, por jornal de Brumado, município vizinho a Caetitê, registrou: “mal teve a execução iniciada, a Fiol – Ferrovia da Integração Oeste-Leste – já vem provocando conflitos e ameaçando a vida de comunidades rurais no município de Brumado, sudoeste baiano. No trecho em que corta o município de Brumado, na região do Povoado de Ubiracaba, às margens do rio São João, as comunidades de Represo, Zé Gomes, Barreiro, Três Irmãos, Sussuarana e Alegria vêm sendo assediadas por representantes da empresa Ecoplan Engenharia Ltda. contratada pela Valec para efetuar o serviço de levantamento topográfico. Moradores dessas comunidades alegam que estão sendo coagidos a assinarem um documento que dá autorização aos funcionários da referida empresa a entrem em suas propriedades para fazerem o levantamento topográfico. Porém, tal documento, elaborado pela Valec, não faz nenhuma menção quanto à responsabilidade da empresa com os eventuais danos causados. Foram relatados casos em que os moradores são pressionados psicologicamente e mesmo sem conhecerem o teor do documento acabam assinando sob a alegação de que ‘assinando ou não o documento a ferrovia vai passar, pois é uma obra do governo’”.

11. A Casa Civil do governo da Bahia, entre 2008 e 2015, realizou reuniões sucessivas de trabalho com dirigentes e técnicos do Ibama para promover a celeridade das LAs. Como exemplo, em 22 de agosto de 2012, divulgou em seu *site* de notícias uma destas reuniões, destacando reiteradamente os empregos gerados e o montante de investimentos envolvidos: “na primeira semana deste mês, o instituto concedeu a revalidação das licenças de instalação dos lotes de 1 a 4 (Ilhéus a Caetitê), que possuem mais de mil funcionários trabalhando. O Porto Sul tem investimentos de R\$ 3,5 bilhões. No período de 25 anos, escoará 100 milhões de toneladas por ano. O complexo logístico Porto Sul e Ferrovia Oeste-Leste representam a oportunidade de dotar a Bahia com uma grande estrutura logística”. Disponível em: <http://www3.casacivil.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=477:governo-discute-liberacao-de-licenca-ambiental-da-fiol-e-porto-sul&catid=34:noticias-geral&Itemid=99&pagina=2>; <http://www3.casacivil.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=436%3Asecretario-visita-novo-presidente-do-ibama-e-defende-importancia-do-porto-sul-e-da-fiol&catid=34%3Anoticias-geral&Itemid=99>.

oceanos Atlântico. Isto seria feito através da Fiol, usando um estudo de alternativa locacional restrito a esta zona da costa, feito por uma equipe de assessores do governo baiano, antes dos estudos oficiais designados pelo Ibama para a Bamin. Essa decisão preliminar, citada pelo Ministério Público Federal como gravíssima, pois comprometia a isenção dos estudos de alternativa locacional posteriores da Fiol e do próprio porto, afetou um fundamento básico de estudos de impacto ambiental de obras desta natureza, pois orienta a viabilidade e o potencial de mitigação máxima de impactos.

FIGURA 3
Estudo preliminar de alternativa locacional (2007)

SÍTIOS ANALISADOS	Porto de Malhado	Distrito de Ilhéus	Aritaguá	Ponta do Ramo	Serra Grande	Campinho
1. LOCALIZAÇÃO PORTUÁRIA	4,33	2,33	3,67	3,67	2,67	4,00
OBRAS	5,00	2,00	4,00	4,00	3,00	4,00
CONDIÇÕES NATURAIS	5,00	2,00	4,00	4,00	2,00	5,00
ASSOREAMENTO / DRENAGEM	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
2. ACESSIBILIDADE	2,97	4,00	4,33	5,00	3,67	3,33
RODOVIÁRIA	2,00	4,00	4,00	5,00	4,00	3,00
FERROVIÁRIA	1,00	3,00	4,00	5,00	4,00	3,00
OUTOVIÁRIA	5,00	5,00	5,00	5,00	3,00	4,00
3. RETROÁREA	2,80	2,80	4,00	4,60	2,20	2,80
DISPONIBILIDADE DE TERRAS PLANAS	1,00	2,00	5,00	5,00	2,00	5,00
DISPONIBILIDADE DE TERRAS SECAS	1,00	3,00	4,00	5,00	3,00	2,00
DESAPROPRIAÇÕES	5,00	3,00	4,00	4,00	1,00	1,00
CONFLITOS DE USOS	4,00	2,00	4,00	4,00	1,00	1,00
PROXIMIDADE DA RETROÁREA PRIMÁRIA	2,00	3,00	3,00	5,00	4,00	5,00
4. MEIO AMBIENTE	3,30	2,67	2,50	3,17	1,63	1,67
COMPROMETIMENTO DE ÁREAS LIMIDAS	5,00	2,00	1,00	4,00	3,00	1,00
RETRADA DE VEGETAÇÃO NATIVA	5,00	3,00	3,00	2,00	1,00	2,00
INTERFERÊNCIA / ECOSISTEMA TERRESTRE	4,00	3,00	3,00	3,00	2,00	2,00
INTERFERÊNCIA / ECOSISTEMA MARINHO	2,00	2,00	2,00	2,00	1,00	1,00
REFLEXO SOBRE A GESTÃO AMBIENTAL	3,00	4,00	3,00	4,00	2,00	2,00
REDUZIDO COMPROMETIMENTO BIOSOCIAL	2,00	2,00	3,00	4,00	2,00	2,00
TOTAL GERAL / NOTA DE CORTE 3,00	3,28	2,90	3,63	4,11	2,59	2,95



Fonte: Bamin e Governo do Estado da Bahia.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Assim, a decisão locacional mais importante do Complexo Porto Sul havia sido tomada antes de qualquer EIA, mas orientou o traçado da Fiol, que, aprovado pelo Ibama, em 2009, justificou o processo de licenciamento naquele local.¹²

O sítio da Ponta da Tulha, primeira escolha do estudo preliminar de alternativa locacional feito pela Bamin e validado pelos assessores da Casa Civil da Bahia, foi dois anos depois reprovado pelo próprio Ibama, após estudos do Ministério Público Federal apontarem que o local possuía espécies ameaçadas de extinção como o macaco-prego-de-peito-amarelo e a preguiça-de-coleira, sendo um importante remanescente de Mata Atlântica em estágio primário de conservação.¹³

A negativa do Ibama para o sítio da Ponta da Tulha, ocorrida em fevereiro de 2011, com base em parecer técnico que registrava o valor ecológico das matas e também do ambiente costeiro, com recifes de corais (figura 4), sugeriu a continuação dos estudos na região de Aritaguá, segunda opção nos estudos de alternativa locacional feitos em 2007.

FIGURA 4
Área de influência do Porto Sul, na Ponta da Tulha



Fonte: Governo do Estado da Bahia.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

12. A área pré-selecionada pela Bamin havia sido eleita pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo estado da Bahia como área prioritária para a conservação da natureza e o desenvolvimento de economias de baixo impacto – como pesca artesanal, ecoturismo e sistemas agroflorestais – desde 1993, quando se criou a APA da Lagoa Encantada neste trecho da costa. Em 2004, constituiu-se o Corredor Ecológico Esperança Conduru, no âmbito do programa Corredores Ecológicos.

13. Em dezembro de 2015, o governo da Bahia criou o Parque Estadual da Ponta da Tulha na primeira área pleiteada para a construção do Porto Sul, em área de 1,7 mil hectares, sob risco de incêndios e invasões motivadas por grupos políticos regionais. Novamente, a intervenção da Promotoria de Meio Ambiente do Ministério Público da Bahia foi decisiva para minimizar o impacto de invasões e dos incêndios provocados por especuladores imobiliários que invadiram a área desapropriada pelo estado, ocorrida naquele ano (Ilhéus..., 2015).

Um novo EIA, realizado pela Bamin em cooperação com o governo baiano, que assumiu a autoria formal do EIA/Rima para este local, conferiu ao licenciamento um caráter de interesse público, sob críticas da sociedade e questionamentos formais do Ministério Público sobre o caráter estatal do empreendimento. O EIA/Rima novamente revelou que os impactos serão irreversíveis sobre o Corredor Ecológico Esperança Conduru, entre Ilhéus e Itacaré, tanto quanto na Ponta da Tulha, com adição de outros problemas de ordem social e econômica: a produção de cacau e alimentos é uma marca desta região, entre Ilhéus e Castelo Novo, secular distrito da zona cacauceira, além de remanescentes florestais e agroflorestais com espécies ameaçadas de extinção, e muitas nascentes e rios, como o Almada, no seio da APA da Lagoa Encantada.

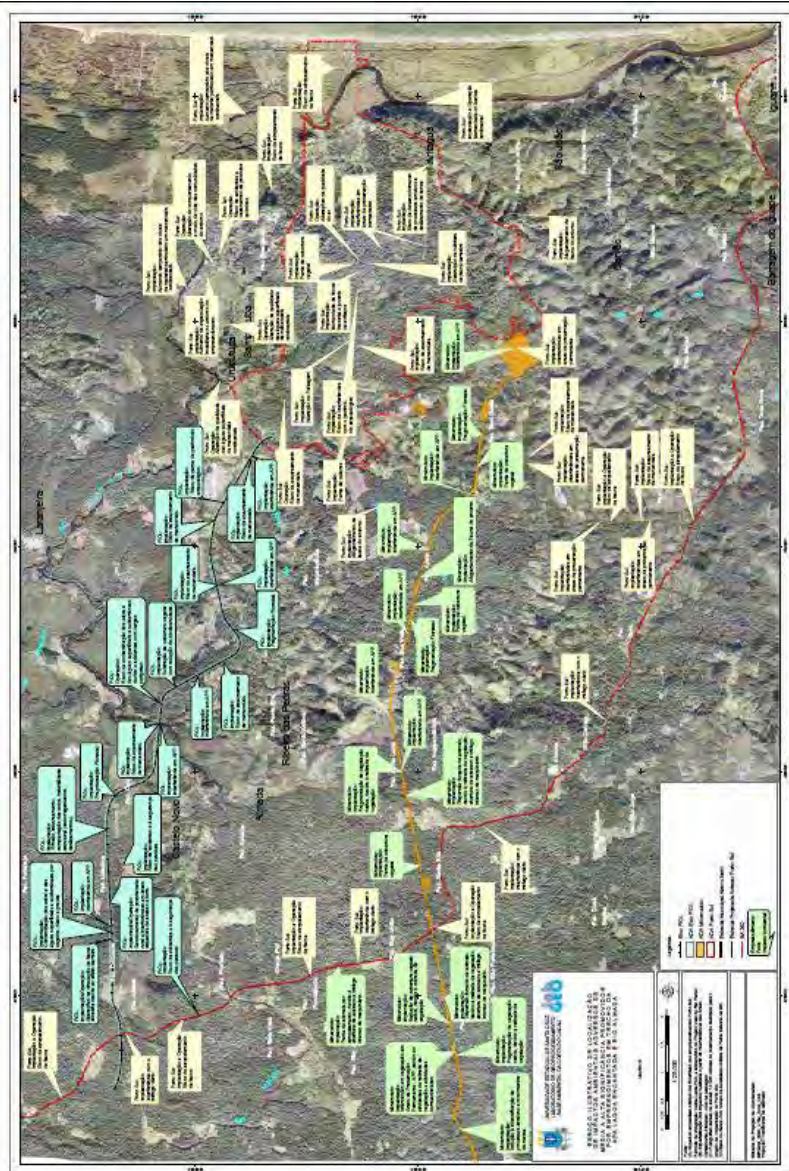
O Ibama, mesmo avaliando os resultados dos estudos que apontavam ser também a área muito frágil ambientalmente e com novos e graves problemas de ordem social – muito mais povoada, continha centenas de agricultores e trabalhadores rurais, de modo que o empreendimento afetaria a vida de milhares de pescadores artesanais desde Ilhéus a Itacaré, que usavam pesqueiros neste local –, aprovou o sítio com 138 condicionantes. O mapa 1, retirado de estudo realizado por Ronaldo Gomes e sua equipe, revela o grau de vulnerabilidade e conflitos na região de Aritaguá. Este estudo, em cooperação com a Promotoria de Meio Ambiente da Costa do Cacau, detecta futuros impactos nesta região, inclusive de um projeto de mineroduto da SAM, entre Grão Mogol, em Minas Gerais, e o sítio de Aritaguá, em Ilhéus, na Bahia.

A LI para Aritaguá foi aprovada em setembro de 2014, embora muitas condicionantes da LP não tenham sido cumpridas. A Promotoria de Meio Ambiente do Ministério Público da Bahia e o procurador federal, ambos de Ilhéus, judicializaram todo o processo de licenciamento integralmente, caso não se cumprissem as condicionantes da LP. O Ibama ainda aguarda o cumprimento final destas por parte dos empreendedores. Esses fatos só revelam a gravidade da locação também em Aritaguá, sob risco de supressão de 400 ha de remanescentes de Mata Atlântica, sem previsão de salvaguardas ambientais para fauna e flora presentes nesta zona costeira.

Os impactos do Complexo Porto Sul, portanto, são amplos, em termos de área ocupada; profundos e sistêmicos, quanto à sua incidência social, econômica e ambiental; e catastróficos, quando se estimam os recursos financeiros consumidos pela Fiol, com o risco de não ser utilizada.¹⁴ Mas o essencial, quando analisamos o processo de licenciamento de todos os projetos envolvidos – a mina, a ferrovia e os portos público e privado –, é o conflito entre as avaliações técnicas e as decisões administrativas tomadas pelo Inema e pelo Ibama, sob pressão das empresas, dos governos baiano e federal.

14. Jorge Hori, analista sênior de investimentos em infraestrutura e estudioso do caso do Porto Sul, mencionou recentemente o risco real de a Fiol não cumprir o destino planejado, por falta de demanda (Hori, 2016).

MAPA 1
Impactos sobre a área de influência direta do Complexo Porto Sul, em Ilhéus



Fonte: Gomes (2015).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

5 CONFLITOS NA VISÃO DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

O caso do Complexo Porto Sul, mais do que um processo de licenciamento sob forte influência política e econômica conjuntural com prejuízos de avaliação técnica e de planejamento de Estado, revela desafios de ordem conceitual – as perspectivas de desenvolvimento territorial e nacional. Um dos pensadores mais ativos da causa ambiental e da sustentabilidade no Brasil desde os anos 1980, Fábio Feldmann, pontuou que “o caso do Complexo Porto Sul é um dos mais emblemáticos do embate infraestrutura *versus* meio ambiente no Brasil” (Feldmann, 2013).

Em que pese o Brasil ser líder mundial na produção de bens primários como ferro e soja, mas também de carne bovina, café, cana-de-açúcar e muitos outros produtos de exportação, e estas cadeias produtivas serem importantes na composição do produto interno bruto (PIB) e da balança comercial brasileira, este leque de produtos adquire papel menor quando medimos o balanço energético e hidrológico destes, o valor arrecadado e os impactos sociais e agrários associados. No entanto, privilegiar a produção e a exportação em larga escala de minério de ferro e soja, com demandas próprias de uso da paisagem e de logística como o Porto Sul, afeta outras economias presentes nos territórios, que trazem benefícios concorrentes aos listados anteriormente.

Um documento foi elaborado em novembro de 2010 por um conjunto amplo de entidades civis do sul da Bahia e do Brasil, denominado Rede Sul da Bahia, com o título *Ecodesenvolvimento no Sul da Bahia – uma visão muito além do Porto Sul*. Ele reuniu muitos argumentos para demonstrar que um território como este, pautado pela expressiva riqueza do patrimônio natural e cultural, incluindo biodiversidade, água, paisagem, estoques pesqueiros, tradição agroflorestal com o cacau e muitas frutas tropicais, marcenaria e serviços crescentes de turismo, tem vantagens competitivas na geração de trabalho e renda e na capacidade de inclusão social e ambiental com a economia diversificada contida nas vocações do sul da Bahia.

No caso do Porto Sul, uma avaliação ambiental estratégica (AAE) foi produzida pelo Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente, do Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (Coppe), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), coordenada por Emilio La Rovere e Heliana Vilela Silva, entre 2008 e 2009 (Rovere e Silva, 2008). Os estudos do Coppe, infelizmente, foram contratados pelo Inema depois de a decisão locacional e o projeto conceitual serem aprovados pelo governo. A AAE do Porto Sul confirmou a complexidade e os riscos altíssimos de implantação do Porto Sul na Ponta da Tulha e mesmo em Aritaguá.

Argumentos semelhantes estão contidos em análise de dois economistas e pesquisadores titulares da Universidade Federal da Bahia, Amílcar Baiardi e

Francisco Teixeira, que escreveram artigo *O desenvolvimento dos territórios do baixo sul e do litoral sul da Bahia: a rota da sustentabilidade, perspectivas e vicissitudes*, em 2010. Para os autores,

o modelo de desenvolvimento sustentável pode e deve ser apresentado como um projeto de desenvolvimento territorial integrado. Esse tipo de projeto procura superar as limitações de intervenções pontuais, cujos resultados são incapazes de mudar concretamente a realidade de recortes territoriais com identidade (Baiardi e Teixeira, 2010).

6 CONCLUSÃO

O caso do Porto Sul é emblemático para o Brasil, na entrada do século XXI. Ele ilustra aquilo que poderia ser evitado em um processo de planejamento e de gestão territorial, tendo o licenciamento ambiental como um dos elementos fundamentais para a tomada de decisão. Neste caso, tais elementos são aspectos técnicos fundamentais para licenciamentos de obras desta natureza, a começar por um termo de referência apropriado para o EIA, até o estudo de alternativa locacional, assim como a atenção a uma visão sistêmica de projetos de desenvolvimento e de infraestrutura (que em muitos casos requerem, previamente, uma AAE). Desta forma, a AAE, desde que feita previamente, pode detectar externalidades sistêmicas não captadas nos EIAs, quando estes são feitos em contextos territoriais complexos, algo não muito raro na América Latina e em muitas regiões do mundo.

Conclui-se que o Porto Sul, ao ser implementado em uma região como o sul da Bahia, dotada de complexos ambientes natural e cultural, afeta drasticamente as vocações econômicas e os atributos e serviços ecossistêmicos da região pretendida. Por exemplo, a oferta de trabalho adicionada com o Porto Sul, estimada em centenas de empregos diretos pela Bamin e pelo governo baiano, afetará milhares de empregos presentes na mesma região a ser impactada, seja pelo turismo, pesca, agricultura ou indústria de chocolate.

A análise cuidadosa de estratégias de desenvolvimento e de planejamento territorial deve ser parte do *modus operandi* de agências de governo quando, lidando com seu impacto potencial, obras e projetos econômicos corporativos, afetam sobremaneira a sustentabilidade e as vocações presentes nos territórios de identidade, como se viu no sul da Bahia. Nestes casos, o Ibama e os órgãos ambientais municipais e estaduais podem e devem orientar decisões estratégicas de Estado e de governo, mais do que serem instrumentos formais de licenciamentos de obras e empreendimentos privados.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO NETO, V. **Transportes na América do Sul**: desenvolvimento e integração continental – ligação ferroviária Atlântico-Pacífico. Salvador: Helvécia, 2004. 128 p.

BAIARDI, A.; TEIXEIRA, F. **O desenvolvimento dos territórios do baixo sul e do litoral sul da Bahia**: a rota da sustentabilidade, perspectivas e vicissitudes. Salvador: UFBA, 2010. Disponível em: <www.observatorio.ufba.br/arquivos/desenvolvimento.pdf>.

BORGES, A. A ferrovia parou no meio do caminho. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 6 set. 2015.

CBPM – COMPANHIA BAIANA DE PROSPECÇÃO MINERAL. **Zamin e ENRC fecham acordo judicial sobre aquisição da Bamin**. Salvador: CBPM, 2016. Disponível em: <<http://www.cbpm.ba.gov.br/2016/03/3200/Zamin-e-ENRC-fecham-acordo-judicial-sobre-aquisicao-da-Bamin.html>>.

FELDMANN, F. **Complexo Porto Sul**. São Paulo: FF consultores, 2013. Disponível em: <www.ffconsultores.com.br/complexo-porto-sul/>.

GOMES, R. **Mapeamento da distribuição de impactos ambientais adversos promovidos por empreendimentos em trecho da APA Lagoa Encantada e Rio Almada**. Ilhéus: UESC, 2015. (Relatório Parcial de Projeto de Pesquisa).

GUSMÃO, E. **Porto Sul e imprensa** – desenvolvimento ou mito do progresso no eixo Ilhéus-Itabuna. 2015. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, São Paulo, 2015.

HORI, J. Um pacote reembulhado de concessões. **Inteligência Estratégica**, 14 set. 2016. Disponível em: <<http://iejorgehori.blogspot.com.br/2016/09/um-pacote-reembulhado-de-concessoes.html>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

ILHÉUS: MP ajuíza ação para frear ocupações irregulares e incêndios na Ponta da Tulha. **Agravo**, 15 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.agravo.blog.br/2015/12/15/ilheus-mp-ajuiza-acao-para-frear-ocupacoes-irregulares-e-incendios-na-ponta-da-tulha/>>.

MACEDO, F. Ibama suspende licença para ferrovia. **O Estado de S. Paulo**, 20 jul. 2011. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ibama-suspende-licenca-para-ferrovia-imp,-747150>>.

NOGUEIRA NETO, J.; ARARIPE, G. V. de. Subsistema aeroportuário Ilhéus Itabuna – Estado da Bahia. **Revista Politécnic**a, ano 2, n. 4. jul./dez. 2007.

OLIVEIRA, F. Negócios: disputa de ex-sócios complica Bamin. **Correio**, 3 de mar. 2015. Disponível em: <<http://www.correio24horas.com.br/detalhe/negocios/noticia/negocios-disputa-de-ex-socios-complica-bamin/?cHash=7ac712f530dc6b53e27ff7c458fd1f81>>.

REDE SUL DA BAHIA. **Ecodesenvolvimento no Sul da Bahia** – uma visão de futuro muito além do Porto Sul. Ilhéus: Rede Sul da Bahia, 2010.

ROVERE, E.; SILVA, H. (Coord.). **Avaliação ambiental estratégica do Programa Multimodal de Transporte e Desenvolvimento Mínero-Industrial da Região Cacaueira** – Complexo Porto Sul. Rio de Janeiro: Lima/Coppe, dez. 2008. Disponível em: <http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/files/AAE_PortoSul_Produto_2_PortoSul_Final_Marco_Referencial.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANUÁRIO EXAME DE INFRAESTRUTURA 2011-2012. São Paulo: Abril, out. 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da Mata Atlântica e Campos Sulinos**. Brasília: MMA, 2000.

CHINA – depois do boom econômico, país almeja o topo ambiental, político e científico. São Paulo: GEO, 2011. v. 25.

COM LICENÇA – no país das megaobras, a participação popular e as estratégias ambientais ainda são micro. **Revista Página 22**, São Paulo, n. 10, jul. 2007.

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E LICENCIAMENTO AMBIENTAL: A EXPERIÊNCIA COLOMBIANA¹

Jerónimo Rodríguez

1 INTRODUÇÃO

Fazer uma apresentação sobre um tema amplo e determinante para a realidade ambiental do meu país é um grande desafio. Brevemente darei uma perspectiva sobre a evolução do processo de licenciamento ambiental e os seus vínculos com desenvolvimento e ordenamento territorial na Colômbia. Logo, apresentarei uma perspectiva otimista, evitando o papel de “crítico de desastres”, diante dos aspectos negativos e desanimadores do nosso trabalho como ambientalista.

Organizei esta apresentação em cinco partes além desta introdução, com a expectativa de mostrar a experiência vivida pela Colômbia dentro de uma estrutura lógica e compreensível, bem como fornecer informações para o debate posteriormente. Começarei com o contexto sobre a Colômbia e a complexidade da gestão territorial e ambiental do país, para passar ao processo de desenvolvimento territorial, com ênfase em seu ordenamento.

Posteriormente, abordarei o tema da evolução do processo de licenciamento e a tendência da política pública ambiental nas últimas décadas, relacionando com a experiência pontual do licenciamento ambiental e as capacidades para o ordenamento territorial, em particular para o caso da indústria da mineração em nosso país, que, na minha opinião, refletem os desafios que enfrentam as autoridades ambientais, as territorialidades e as comunidades na Colômbia. Por último, apresentarei algumas conclusões sobre a perspectiva colombiana e as possibilidades para uma melhor gestão territorial do país.

2 BREVES PERSPECTIVAS SOBRE A COLÔMBIA

A superfície continental colombiana equivale a um sétimo do território brasileiro. Suas seis regiões geográficas correspondem às regiões Andina, Insular, Caribe, Orinoquia e Amazônia. Por sua condição de ponto de cruzamento entre América Central e América do Sul, possui posição estratégica, circundada pelo Oceano

1. Artigo original em espanhol, traduzido por Carlos Vinícius da Silva Pinto.

Pacífico, o mar do Caribe e a Amazônia, e pela grande quantidade de pisos térmicos² distribuídos nas três cordilheiras que atravessam o país e vão desde o mar até áreas de gelo eterno nos picos da Cordilheira dos Andes ao norte. A Colômbia faz parte também dos países conhecidos como megadiversos, em consequência da sua extrema biodiversidade.

Um território extremamente complexo, desde a perspectiva geográfica à ecossistêmica, com uma população aproximada de 48 milhões de habitantes, dos quais 60% residem na região andina do país.

Segundo a Constituição do país, a Colômbia é um Estado social de direito, organizado em forma de República unitária, descentralizada, com autonomia de suas entidades territoriais, democrática, participativa e pluralista, fundada no respeito à dignidade humana, no trabalho e solidariedade das pessoas que a integram e, por fim, na permanência do interesse geral.

Esses princípios – descentralização, autonomia e participação –, estabelecidos no art. 1º da Constituição, expressam, na prática, a ação coordenada e complementar entre o governo federal, 32 departamentos e 1.101 municípios. Aproximadamente 27% (30.571.640 ha) da superfície continental do país correspondem a reservas indígenas; e cerca de 12% (5 milhões de hectares), a territórios coletivos de conselhos comunitários.

Em termos de áreas protegidas, o país conta com 59 reservas nacionais (12,9% do território) assim como reservas regionais – segundo o Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (Runap)³ – e 2,5% de reservas florestais protegidas. Conta também com um portfólio de 1,7% do território para novas reservas nacionais (Resolução nº 1.628/2015) e 1,4% para novas reservas regionais (anunciadas em 12 de agosto de 2015), correspondendo aproximadamente a um total de 18,5 milhões de hectares ou o equivalente a 16% do território colombiano. A Colômbia, portanto, estaria a um milhão de hectares de cumprir uma das metas de Aichi.⁴

A economia colombiana é classificada como emergente, apresentando grandes avanços no período de 2000 a 2015, com reflexo nos seguintes indicadores: o produto interno bruto (PIB) triplicou nos últimos quinze anos; as exportações cresceram 300%; as reservas internacionais chegaram a 400%; a porcentagem de inversão dos recursos do PIB duplicou; a taxa de pobreza diminuiu de 55%

2. Termo geológico usado, sobretudo na língua espanhola, para definir os diferentes tipos de solos de acordo com a temperatura da região em que estão localizados.

3. O Runap é uma ferramenta criada pelo Decreto nº 2.372/2010 por meio da qual cada uma das autoridades ambientais registra as áreas protegidas de sua jurisdição, com a finalidade de se ter um sistema consolidado das áreas que compreendem o Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap). Disponível em: <<http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/sistema-nacional-de-areas-protegidas-sinap/registro-unico-nacional-de-areas-protegidas/>>.

4. Durante a X Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-10), realizada na cidade de Nagoya, província de Aichi, no Japão, foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020.

para 28,2%; e, finalmente, as reservas petrolíferas são estimadas para um período de sete anos.

O bom desempenho macroeconômico contrasta com outro ambiente atual, no qual 30% da população pertencem à classe média vulnerável, sendo o índice de pobreza multidimensional de 29,2%. O país ocupa a 105ª posição em qualidade da educação primária e a 126ª posição na qualidade de estradas entre 144 países. A Colômbia está em processo de admissão na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, caso seja aceita, será o país com o PIB mais baixo e desigual, em termos de distribuição de renda, de toda a organização. A crise do petróleo indica que a porcentagem do ingresso de capital petrolífero para o governo federal passará de 19,7% do orçamento em 2013 para 1,9% em 2016, representando 20,3 milhões de dólares a menos na economia.

3 ESQUEMA GERAL DO ORDENAMENTO TERRITORIAL NA COLÔMBIA

De acordo com a Constituição colombiana, os processos de planejamento e desenvolvimento operam com uma distribuição de atribuições entre a nação e as entidades territoriais (departamentos, municípios ou entidades territoriais indígenas).

O planejamento geral do desenvolvimento é feito a partir do Plano Nacional de Desenvolvimento, que estabelece as orientações e prioridades fixadas para o país durante cada período de governo, plano o qual deve ser organizado e harmonizado pelas entidades territoriais mediante seus respectivos planos de desenvolvimento departamental ou municipais a cada quatro anos.

No que diz respeito ao processo de ordenamento territorial, são os municípios que possuem competência para determinar os usos da terra. Os departamentos têm como competência dar diretrizes e orientações que acompanhem os municípios em seu processo de ordenamento; e o Estado colombiano, por sua vez, tem o poder sobre a propriedade privada do subsolo. Esse processo de planejamento territorial é de médio prazo (doze anos), mas pode ser revisado pelas autoridades quando for considerado necessário.

Dessa forma, a grande diversidade de instrumentos de planificação, nem sempre harmonizados entre si, constitui um grande desafio para os processos de planejamento e desenvolvimento. Podemos mencionar os instrumentos que seguem.

- 1) Instrumentos de planificação do desenvolvimento: planos de desenvolvimento nacional, departamentais e municipais.
- 2) Instrumentos de ordenamento territorial: planos de ordenamento e/ou orientações de ordenamento territorial departamental que adotem as divisões administrativas. Os planos, planos básicos e esquemas de ordenamento territorial municipal da Lei nº 388/1997.

- 3) Instrumentos de planificação ambiental específica: aqueles que adotam e aplicam diretamente os planos do Sistema de Informação Nacional Ambiental (Sina), tais como:
 - a) planos de manejo de áreas protegidas, planos regionais de ação em biodiversidade e, particularmente, planos de ordenamento e manejo de bacias hidrográficas;
 - b) planos formulados e adotados para territórios étnicos (planos de vida de resguardos indígenas, planos de territórios comunais); e
 - c) planos relativos à gestão integral de riscos, planos de adaptação, planos de ação quadrienais das corporações, planos de gestão ambiental regional das corporações, o Plano Estratégico Nacional de Pesquisa Ambiental, entre outros.
- 4) Instrumentos de planificação setorial: em relação aos setores do governo e de produção, as atividades “setoriais” do governo (macroprojetos de infraestruturas e de moradias) devem estar contempladas nos planos de desenvolvimento e ordenamento territorial dos departamentos e municípios correspondentes. Para o caso dos projetos de mineração, energia e hidrocarbonetos, por serem de competência nacional, os planos correspondentes são adotados e formulados no nível central.

Uma das formas que se vem buscando para articular os diferentes instrumentos de planificação é pela emissão de fatores determinantes dos planos de ordenamento territorial, garantindo a proteção dos ecossistemas nos processos de ordenamento municipal, ao definir os tipos de solo urbano, rural ou de proteção. A legislação, por meio da Lei nº 388/1997,⁵ impõe aos municípios as garantias que

5. “Art. 10: regulamentado pelo Decreto Nacional nº 2201/2003. Determinantes dos planos de ordenamento territorial. Na elaboração e adoção de seus planos de ordenamento territorial, os municípios e distritos deverão ter em conta as seguintes determinações, que constituem normas de superior hierarquia, nos seus próprios âmbitos de competência, de acordo com a Constituição e leis: 1. As relacionadas com a conservação e proteção do meio ambiente, os recursos naturais, a prevenção de ameaças e riscos naturais, assim: a) as diretrizes, normas e regulamentos expedidos no exercício de suas respectivas faculdades legais, pelas entidades do Sistema Nacional Ambiental, nos aspectos relacionados com o ordenamento espacial do território, de acordo com a Lei nº 99/1993 e o Código de Recursos Naturais, tais como as limitações derivadas do estatuto de zoneamento de uso adequado do território e as regulamentações nacionais sobre o uso do solo no que diz respeito exclusivamente a seus aspectos ambientais; b) as regulamentações sobre conservação, preservação, uso e manejo do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis, nas zonas marinhas e costeiras; as disposições produzidas pela Corporação Autônoma Regional ou a autoridade ambiental da respectiva jurisdição, relativas a reserva, alinhamento, administração ou subtração dos distritos de gestão integrada, os distritos de conservação de solos, as reservas florestais e os parques naturais de caráter regional; as normas e diretrizes para o manejo das bacias hidrográficas definidas pela Corporação Autônoma Regional ou a autoridade ambiental da respectiva jurisdição; e as diretrizes e normas expedidas pelas autoridades ambientais para a conservação de áreas de especial importância ecossistêmica; c) as disposições que regulamentam o uso e funcionamento das áreas que integram o sistema de parques nacionais naturais e as reservas florestais nacionais; e d) políticas, diretrizes e regulamentos sobre a prevenção de ameaças e riscos naturais, a demarcação e localização de áreas de risco para assentamentos humanos, assim como as estratégias de manejo de zonas expostas a ameaças e riscos naturais” (Colombia, 1997, tradução nossa).

devem ser reconhecidas nos respectivos planos de ordenamento quando definidas como determinantes ambientais.

Para o desenvolvimento destes determinantes ambientais no ordenamento territorial, foi adotado o conceito de estrutura ecológica principal, que é o eixo estrutural do Ordenamento Territorial Municipal, sistema espacial, estrutural e funcionalmente inter-relacionado que define corredores ambientais de sustentação, de grande importância para a manutenção do equilíbrio ecossistêmico do território. Nele se consolida um conjunto de elementos bióticos e abióticos que dão sustento aos projetos ecológicos essenciais, cuja finalidade principal é a preservação, conservação e restauração, uso e gestão sustentável dos recursos naturais renováveis.

O art. 35 da Lei nº 388/1997⁶ estabelece que a estrutura ecológica principal deva ser identificada e delimitada para a sua proteção e apropriação sustentável, dado que contém os principais elementos naturais e construídos que determinam a oferta ambiental, formando uma plataforma de estruturação a partir da qual os sistemas urbanos e rurais são articulados.

A exemplo do que se define como estrutura ecológica principal, esta estaria composta por:

- Sistema Municipal de Áreas Protegidas e seus Componentes (Simap);
- rede de parques e áreas verdes constituídas como espaços públicos;
- rede de microbacias, drenagem urbanas e rurais;
- áreas compreendidas como solo de proteção ambiental, urbana e rural;
- áreas de especial importância ambiental (páramos⁷ e zonas úmidas);
- áreas definidas no Plan de Manejo y Ordenamiento de Cuencas Hidrográficas (Plomca) com importância ambiental;
- áreas de vulnerabilidade e risco;
- áreas de consolidação ambiental;
- ecossistemas estratégicos para o aproveitamento sustentável; e
- ecossistemas estratégicos para o abastecimento de água – distritos de manejo integrado (DMIs).

6. "Art. 35: solo de proteção. Constituídos por zonas e áreas de terreno, localizados dentro de qualquer uma das classes anteriores, que, por suas características geográficas, paisagísticas ou ambientais ou até mesmo por formar parte das zonas de utilidade pública para a localização de infraestruturas que provisionem serviços públicos domiciliares ou de áreas ameaçadas e riscos não atenuáveis para a localização de assentamentos humanos, tem restringida a possibilidade de urbanizar-se" (Colômbia, 1997, tradução nossa).

7. Páramo é um ecossistema montanhoso, com vegetação composta basicamente por arbustos, que pode ser encontrado em países andinos, como Peru, Equador, Colômbia e Venezuela.

Dessa maneira, quando se planejam tanto o desenvolvimento municipal, departamental e nacional como também os usos do solo, é necessário ter em mente a estrutura ecológica principal já definida nesses níveis. Também é importante esclarecer que esses processos de planejamento e definição implicam a participação dos prefeitos, dos governadores e do presidente, mas também são compartilhados com os conselhos municipais, as assembleias departamentais e o Congresso Nacional.

4 EVOLUÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA COLÔMBIA

O setor ambiental na Colômbia se organizou em resposta aos princípios constitucionais de descentralização, participação e autonomia. O Sina é o conjunto de orientações, normas, atividades, recursos, programas e instituições que permitem a aplicação de princípios ambientais gerais.

É possível definir o Sina, a partir de suas diferentes dimensões, da maneira a seguir.

- 1) Sina institucional: Conselho Nacional Ambiental; Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Mads); 33 corporações autônomas regionais e de desenvolvimento sustentável; cinco institutos de pesquisa atribuídos ou vinculados ao Mads; quatro unidades ambientais urbanas; unidades de parques nacionais naturais; e Autoridade Nacional de Licenças Ambientais (Anla).
- 2) Sina territorial: Unidade de Política Ambiental (UPA) do Departamento Nacional de Planejamento; entidades territoriais como executoras da política ambiental – departamentos, distritos, municípios, reservas indígenas e terras coletivas de comunidades negras.
- 3) Sina social: organizações não governamentais (ONGs); organizações de base e movimento ambiental; organizações étnico-territoriais negras e indígenas; representantes acadêmicos ou de organizações de produção e o setor privado.
- 4) Sina intersetorial: unidades ambientais dos diversos ministérios, institutos e demais entidades estatais com jurisdição ambiental.
- 5) Órgãos de controle do Sina: Procuradoria Ambiental; Defensoria Pública Ambiental; Controladoria Ambiental; *Veedurías Ciudadanas*;⁸ e Polícia Ambiental.

Dentro desse marco institucional, o processo de licenciamento é uma parte do esquema institucional que, a princípio, existe antes de órgãos políticos como os ministérios, institutos de pesquisas que geram informações de base sobre o estado dos ecossistemas

8. Entende-se por *Veeduría Ciudadana* o mecanismo democrático de representação que permite aos cidadãos ou às diferentes organizações comunitárias exercer vigilância sobre o processo da gestão pública diante das autoridades administrativas, políticas, judiciais, eleitorais e legislativas, assim como a convocatória das entidades públicas ou privadas encarregadas de executar programas, projetos, contratos ou apresentação de serviços públicos.

(para apoiar a tomada de decisões), autoridades nacionais e regionais encarregadas do licenciamento, monitoramento e controle ambiental nas regiões. Isto é complementado pela participação e consulta da sociedade civil nos processos de licenciamento.

O licenciamento vem sendo regulamentado desde o nível central, estabelecendo taxativamente os casos em que pode ou não existir uma licença ambiental para a execução de obras ou atividades, assim como a distribuição de atribuições entre o nível central (Anla) e regional (corporações autônomas e regionais). Em alguns países, o processo de licenciamento ambiental e os estudos de impacto ambiental (EIAs) são entendidos como ferramentas distintas uma da outra, porém, na Colômbia, são entendidas como parte de um mesmo processo.

Desde a criação do Ministério do Ambiente em 1993, o licenciamento ambiental tem sido tema de discussão sobre o desenvolvimento dessa regulamentação. Nesses 22 anos, foram expedidas onze leis, vinte decretos e 22 resoluções relacionadas ao licenciamento ambiental, o que se refere, em média, a uma norma a cada cinco meses.

A maior parte dessas alterações visou, na realidade, à flexibilização do instrumento de licença ambiental, seja pela quantidade de processos que são exigidos deste instrumento, seja pelo tempo necessário para a expedição da licença.

Para a candidatura da Colômbia à OCDE, o país aponta que houve uma significativa redução do número de categorias de projetos exigidos para conceder a licença ambiental, passando de 48 tipos de atividades, em 1994, para dezoito tipos, em 2014.

Esse fato demonstra uma notável falta de coerência em determinar este requisito, uma vez que o país sofre com a falta de uma cobertura setorial adequada ou de critérios relacionados com a capacidade ou o tamanho da atividade para determinar a necessidade da licença. Igualmente é ressaltado que os EIAs são requeridos somente por meio de um sistema integrado de licenciamento ambiental, o que não é necessariamente o que ocorre nos melhores exemplos destas práticas estabelecidas, por exemplo, nas diretrizes da União Europeia.

Estudos demonstram como a flexibilização do tempo necessário para a expedição do licenciamento tem sido o centro das modificações, buscando uma maior eficiência. Essas modificações, no entanto, têm enfrentado principalmente a falta de capacidade das autoridades, a falta de rigor nos estudos entregues e apresentados, bem como as consequências graves para os projetos que afetam os direitos das comunidades e que foram suspensos, principalmente, por mandatos judiciais.

Essa flexibilização levou certos instrumentos como o diagnóstico de alternativas ambientais a ter um caráter simplesmente residual, apenas para poucos casos e, principalmente, orientados para atividades locais. Outrossim, isso tem permitido que as empresas apresentem caminhos tão invisíveis que em poucos casos cabe uma alternativa razoável à proposta da empresa.

Convém mencionar que a própria empresa é quem contrata a realização de EIAs, sem qualquer controle efetivo sobre os tipos de instituições que realizam estes estudos, ocasionando conseqüentemente uma falta de rigor sobre eles (estudos com plágios ou de baixa qualidade permanentes). Esses estudos devem ser avaliados por funcionários de órgãos ambientais mesmo que não tenham experiência e preparo para todos os tipos de atividades produtivas. Outro ponto importante é a inexistência de um sistema de informações para verificar se a referência levantada no estudo é de confiança ou pelo menos fisicamente viável (espécies provenientes de outros continentes ou coordenadas geográficas no meio do oceano, por exemplo), ou processos de licenciamento absolutamente fragmentados, que não permitem avaliar os impactos acumulativos de diferentes atividades em bacias ou ecossistemas do país.

Neste último caso, o direito à participação cidadã nos processos de licenciamento tem sido objeto de inúmeras análises e pronunciamentos das autoridades judiciais no país, inclusive órgãos de controle como o Gabinete da Controladoria Geral da Colômbia, que se manifestou a respeito da substituição do direito fundamental à participação popular por instituições formais que não protegem o núcleo desses direitos.

A participação popular no licenciamento ambiental parte do mandato do art. 15 do Decreto nº 2.820/2010, o qual ressalta que “faz-se necessário informar às comunidades o alcance e escopo do projeto, com ênfase nos impactos e medidas de gestão propostas, bem como avaliar e incorporar ao impacto ambiental, quando apropriado, as contribuições recebidas durante este processo” (Colômbia, 2010, tradução nossa). Em relação a comunidades negras, indígenas ou tradicionais, deve ser elaborado um processo de consulta prévia previsto no art. 76 da Lei nº 99/1993.

A Controladoria Geral da República concluiu quanto ao cumprimento deste mandato de participação cidadã que:

a informação antes mencionada se compreende, em muitos casos, no fornecimento de cópias de registros, fotografias e vídeos das reuniões ou oficinas, ainda que não com o objetivo de saber se as comunidades sabem ou não sobre a existência do projeto, seu alcance e impactos, ou, tão pouco, opiniões ou oposições contra os mesmos projetos, de modo que o direito fundamental à participação efetiva dos cidadãos e autodeterminação é desconhecido. Decisões finalmente impostas por agências governamentais (Salamanca Garay *et al.*, 2013).

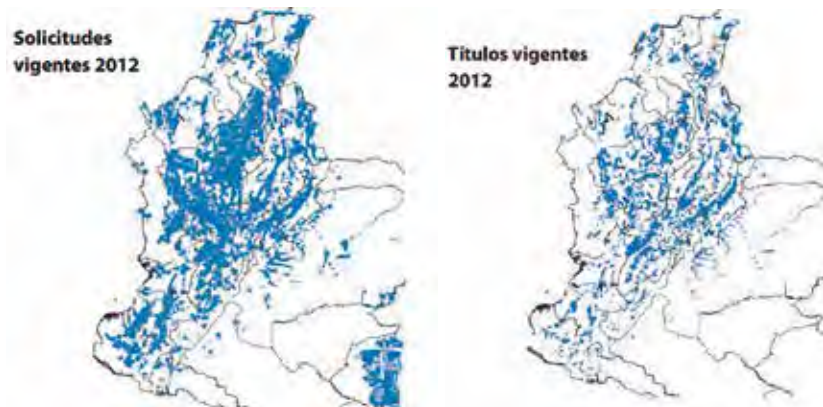
Em relação ao caso da consulta prévia no país, o assunto está em um “beco sem saída” e levou à declaração de inconstitucionalidade de um grande número de padrões de extrema importância para o país (mineração relacionada com a política, agricultura e posse da terra, entre outros), sem o Congresso ou o governo federal terem chegado a uma solução estrutural que reconheça a diversidade dos interesses e direitos das comunidades em seus territórios.

5 LICENCIAMENTO AMBIENTAL E ORDENAMENTO AMBIENTAL DA MINERAÇÃO NA COLÔMBIA

Como um exemplo prático da relação entre governança e licenciamento ambiental, decidi apresentar brevemente o que tem sido a experiência dos últimos dez anos sobre a questão da política de mineração na Colômbia.

A Colômbia é um país cuja economia está fortemente centrada em indústrias extrativistas, sendo a mineração e a exploração de hidrocarbonetos sua principal característica de extração. No período entre 2002 e 2010, sob o governo de Álvaro Uribe, houve um intenso aumento no licenciamento para a mineração, o que levou a um crescimento exponencial dos títulos desta atividade de exploração. Em comparação com governos anteriores, hoje, um terço do território colombiano encontra-se sob solicitação de novos títulos de mineração.

FIGURA 1
Colômbia: títulos de mineração e solicitações vigentes (2012)



Fonte: OCDE (2014).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Essa dinâmica de exploração é acompanhada por alterações no marco legal e uma estratégia de incentivo à indústria de mineração definida pela “confiança dos investidores”. Isso envolveu simplificações no processo de licenciamento e isenções fiscais. Essa dinâmica foi assunto de muito debate com as organizações civis que viam nele um processo injusto e fonte de novos conflitos socioambientais. Em outras palavras, as alterações para definir o interesse público para permitir expropriações de mineração e sua prevalência em detrimento de outros interesses (agrícola, ambiental etc.) transformou, na verdade, os instrumentos de planejamento do setor de mineração em instrumentos-guia de planejamento territorial.

Podemos resumir esta tendência em três grandes padrões de conduta. Primeiramente, a questão das regras básicas para a implementação do modelo de

desenvolvimento ligado a uma economia extrativista prática, sem cumprir os requisitos básicos de participação cidadã, como a consulta popular. Em segundo lugar, a criação de regras destinadas a limitar os poderes das autoridades locais que possam impedir a adoção destes grandes projetos decididos a nível federal. E, por último, a facilitação de processos de licenciamento ambiental relacionados às atividades de mineração.

No primeiro campo, podemos citar a declaração de inconstitucionalidade das seguintes regras essenciais para o país por falta de consulta adequada:

- Ley General Florestal – Sentencia C-030 de 2008;
- Estatuto de Desarrollo Rural – Sentencia C-175 de 2009;
- Reforma al Código de Minas – Sentencia C-366 de 2011; e
- Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales – Sentencia C-1051 de 2012.

É importante ressaltar, a partir dessas decisões, que o Tribunal Constitucional colombiano ordenou ao governo federal a adoção de uma regra geral que regesse o procedimento de consulta prévia, o que até agora não foi cumprido e, por isso, as consultas ainda são realizadas de forma irregular, com consequências negativas subsequentes para ambas as comunidades e para aqueles interessados em desenvolver processos industriais nesses territórios.

Além disso, busca-se limitar o direito das entidades descentralizadas em controlar os projetos a serem implementados em seus territórios. Dois exemplos ilustram esta situação particularmente relacionada com a atividade de mineração: primeiro, por meio da propriedade dos recursos do subsolo, as definições do governo têm procurado impor as decisões do sistema de mineração aos municípios, mesmo que o ordenamento do uso da terra não esteja ao alcance dos poderes dos municípios.

Foi o que aconteceu durante os muitos protestos contra o crescimento das atividades de mineração em lugares como Piedras e Ibagué (Tolima), Santurbán (Santander), Jardín (Antioquia), Tauramena (Casanare), Cajamarca (Tolima), onde as pessoas rejeitaram as decisões tomadas pelas autoridades nacionais de mineração contra as suas próprias decisões de gestão da terra. Isso passou a ser previsto no Código de Mineração (art. 37 da Lei nº 685/2001), com o entendimento de que a intervenção do sistema de mineração no planejamento do uso do solo municipal infringia a autonomia territorial.

O Tribunal Constitucional no processo C-123 de 2014 declarou a constitucionalidade da normativa:

no pressuposto de que no desenvolvimento do processo pelo qual a conduta de exploração e mineração é permitida, as autoridades competentes a nível nacional devem *concordar* com as autoridades locais em causa, as medidas necessárias para a proteção do meio ambiente saudável e, especialmente, de suas bacias hidrográficas, desenvolvimento econômico, social, cultural das suas comunidades e da saúde da população, através da

aplicação dos princípios de coordenação, concorrência e da subsidiariedade previstos no artigo 288 da Constituição (Colômbia, 2014, p. 56, tradução e grifo nossos).⁹

Posteriormente, em 23 de dezembro de 2014, o governo emitiu o Decreto-Lei nº 2.691/2014, definindo os procedimentos que devem ser fornecidos aos municípios e estabelecendo prazos para a realização de estudos que determinem quais áreas serão isentas de mineração. Assim, a partir desses estudos, as autoridades mineradoras poderiam decidir sobre a aplicação ou não de tais atividades.

Esta normatização foi determinada pelo Conselho de Estado, que suspendeu a execução do Decreto-Lei nº 2.691, de 2014, com o fundamento de que com este decreto:

a decisão de adotar a medida de proteção ambiental irá depender apenas do exercício do poder irrestrito que carrega o ministro de Minas e Energia, uma vez que é ele quem, *unilateralmente*, determina se procederá ou não a aplicação, (...) [o que] segue ostensivamente contrário às disposições da sentença C-123 de 2014, uma vez que a pretensão do Tribunal era harmonizar os princípios da autonomia das autarquias locais e do Estado unitário para resolver *de maneira conjunta se procedia ou não excluir temporariamente ou permanentemente porções do território de mineração* (Colômbia, 2015, p. 25, tradução e grifo nossos).¹⁰

Em seguida, o governo, por meio de leis gerais dos planos de desenvolvimento 2011-2014 e 2015-2018 (Lei nº 1.450, de 2011, e Lei nº 1.753, de 2015, respectivamente), tentou novamente reforçar os poderes federais para promover a atividade de mineração, limitando a capacidade dos municípios para impedir estes esforços mediante a figura de áreas de reservas para mineração, cuja declaração corresponde à Agência Nacional de Mineração, do Ministério de Minas e Energia. Essas normatizações também foram analisadas pelo Tribunal Constitucional sob a Sentença C-035 de 2016 que estabeleceu o seguinte:

os artigos 20 da Lei nº 1.753 e 108 da Lei nº 1.450 de 2011 devem ser interpretados de acordo com a Constituição Federal de modo a minimizar certos conflitos. Nessa medida, o Conselho irá declarar a acessibilidade do artigo 108 da Lei nº 1.450 de 2011, no entendimento de que, em relação às áreas de reserva de mineração definidas antes da notificação da presente sentença, a autoridade competente deve organizar com autoridades locais municipais onde estão localizadas, antes do início do processo de seleção objetiva, as áreas de concessão de mineração. De qualquer forma, a

9. "En el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política".

10. "(...) la decisión de adoptar la medida de protección del medio ambiente va a depender única y exclusivamente del ejercicio de la potestad discrecional que sobre el particular ejerza el Ministro de Minas y Energía, dado que es éste quien, de manera unilateral, determina si procede o no la solicitud (...) lo anterior resulta ostensiblemente contrario a lo dispuesto en la Sentencia C-123 de 2014, ya que lo pretendido allí por la Corte fue armonizar los principios de autonomía de las entidades territoriales y Estado unitario para que de manera conjunta resolvieran si procedía o no excluir transitoria o permanentemente porciones del territorio de la actividad minera".

Autoridade Nacional de Minas e o Ministério de Minas e Energia devem assegurar que a concepção e fornecimento de tais áreas são compatíveis com os respectivos planos de uso da terra (Colômbia, 2016, p. 38, tradução nossa).¹¹

Em relação ao art. 20 da Lei nº 1.753/2015:

enquanto não são definidas áreas com base neste padrão ou que outras ainda não foram definidas, o Tribunal declarou a sua constitucionalidade no entendimento de que: *i)* a autoridade competente para definir as áreas de mineração deve primeiro organizar com as autoridades locais dos municípios onde serão localizadas estas áreas, garantindo que o seu poder constitucional não seja afetado na regulamentação do uso da terra e, *ii)* se a autoridade competente já definiu as áreas de mineração, deverá regulamentar com as autoridades locais dos municípios onde estas estão localizadas, antes do início do processo de seleção objetiva de áreas de concessão para mineração. Além disso, a Autoridade Nacional de Mineração e o Ministério de Minas e Energia, conforme apropriado, devem assegurar que o projeto e fornecimento de tais áreas serão compatíveis com os respectivos planos de uso da terra.

Por fim, adverte-se que em todos os casos abrangidos pelas duas disposições em análise, os instrumentos de coordenação devem ser organizados em conformidade com o princípio da descentralização, com o reconhecimento da autonomia dos municípios, e deve obedecer aos critérios de coordenação, concorrência e gradação de regulamentação, adoção das medidas necessárias para a proteção de um ambiente saudável, proteção das bacias hidrográficas, desenvolvimento econômico e social e identidade cultural das comunidades. Da mesma forma, deve ficar claro que, ao aplicar os mecanismos de democracia participativa, os cidadãos afetados devem ser capazes de exercer os seus direitos de participação na tomada de decisões, na proteção dos recursos naturais e na vigilância e controle social, além da conservação do meio ambiente saudável (Colômbia, 2016, p. 38, tradução nossa).¹²

11. "Por tal motivo, los artículos 20 de la Ley 1753 y 108 de la Ley 1450 de 2011 deben interpretarse de conformidad con la Constitución Política de tal manera que se armonicen los principios en tensión. En esa medida, la Sala declarará la asequibilidad del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en el entendido de que, en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera. De todas maneras, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos".

12. "(...) en tanto que existen áreas delimitadas con base en esa norma y otras aún no se han definido, la Corte declarará su exequibilidad en el entendido de que: i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo y, ii) si la autoridad competente ya definió las áreas de reserva minera, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera. También, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial.

Finalmente, se advierte que, en todos los casos regulados por las dos disposiciones objeto de análisis, los instrumentos de coordinación deben estar concertados conforme al principio de descentralización, con reconocimiento de la autonomía de los municipios, y deben obedecer a los criterios de coordinación, concurrencia y gradación normativa, adoptando las medidas que sean necesarias para la protección de un ambiente sano, la protección de las cuencas fluviales, el desarrollo económico, social y la identidad cultural de las comunidades. De igual manera, debe quedar claro que, en aplicación de los mecanismos de democracia participativa, los ciudadanos afectados deben tener la posibilidad de ejercer sus derechos de participación en la toma de decisiones, de protección de los recursos naturales y de vigilancia y control social para la conservación del ambiente sano."

Paralelamente a este esforço para limitar os poderes das autoridades locais, buscou-se, por intermédio do Projeto de Lei nº 1.753/2015, art. 51, limitar os poderes de licenciamento ambiental de programas que foram definidos como projetos de interesse nacional e estratégicos (Pines), cujas competências passariam das Corporações Autónomas Regionais (CAR) para a Anla. Essa regra também foi declarada inconstitucional. O Tribunal considerou que a transferência de poderes regionais para o nível nacional só se justifica se a transferência é necessária para proporcionar maior proteção do direito de desfrutar de um ambiente saudável. Portanto, concluiu-se:

consequentemente, a transferência de competências para emitir licenças ambientais da CAR para Anla não está em conformidade com a Constituição Federal colombiana. Tais situações, em particular, se referem à violação do princípio da autonomia das entidades acima mencionadas para gerir os seus interesses, constitui-se um limite ao princípio da participação democrática dos cidadãos ao permitir a obrigatoriedade dos princípios da coordenação e rigor subsidiário em matéria ambiental (Colombia, 2016, p. 102, tradução nossa).¹³

Finalmente, é importante ressaltar o que tem sido a dinâmica legislativa e jurisprudencial diante da definição de áreas restritas para mineração. Isso se tornou um aspecto essencial da discussão sobre a implementação da política de mineração, especialmente em ecossistemas estratégicos como os páramos.

A definição das áreas que podem ser licenciadas para a mineração foi estabelecida no código de mineração de 2001, determinando que essas áreas fossem declaradas e definidas com a finalidade de proteção e desenvolvimento dos recursos naturais ou do ambiente em que elas se encontram (áreas de parques nacionais ou reservas florestais). Essa normatização foi insuficiente no que diz respeito à proteção ambiental. Assim, em 2010, com a reforma do código de mineração, a proteção ambiental foi estendida aos ecossistemas de páramos e zonas úmidas, portanto estabelecendo-se um novo parâmetro. Essa norma foi declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional em 2011 por falta de consulta prévia, e fixou-se um prazo de dois anos para o governo emitir uma nova normatização, ocasionando a perda de vigência sobre itens correspondentes à proteção ambiental. No entanto, até a presente data, o governo não emitiu um novo código de mineração, ainda que tenha procurado preencher esta lacuna com a implementação das leis vigentes no plano de desenvolvimento.

Em 2011, foi adotada uma nova lei para tratar da exclusão de áreas de mineração, a Lei nº 1.450, tendo como ponto central o debate sobre delimitação

13. "En consecuencia, el traslado de la competencia para expedir licencias ambientales de las CAR a la Anla no se ajusta a la Constitución Política. Particularmente, tales situaciones refieren una vulneración del principio de autonomía de las referidas entidades para la gestión de sus intereses, constituyen un límite al principio de participación democrática de los ciudadanos y permiten la obligatoriedad de los principios de coordinación y rigor subsidiario en materia ambiental."

de páramos e zonas úmidas na escala de 1:20.000. A validade desta normatização terminou no primeiro mandato do presidente Juan Manuel Santos, sem que tivesse sido delimitada qualquer área de páramos ou zonas úmidas, o que configura um requisito necessário para a exclusão de atividades de mineração. Para o segundo mandato de Juan Manuel Santos, foi prevista novamente a exclusão da obrigatoriedade de delimitação de páramos e zonas úmidas (Lei nº 1.753/2015) e, principalmente, estabeleceu-se que as atividades de mineração que se encontram localizadas dentro de páramos e contam com uma licença ou autorização ambiental podem continuar a exploração mineira até a expiração da autorização atual. Essa regra foi declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, basicamente, argumentando quatro ideias principais, explicitadas a seguir.

- 1) O marco legal para a proteção dos páramos como ecossistema estratégico, vulnerável, frágil e pouco adaptável, para o fornecimento de água ao país é insuficiente. Constatou-se um “*deficit* de proteção jurídica” a estes ecossistemas.
- 2) A norma estabelecida que permite a existência de atividades mineiras em páramos é reversível diante do nível de proteção requerida. Assim, além de ser uma norma de proteção insuficiente, o Estado enfraquece ainda mais a proteção de que necessitam esses ecossistemas.
- 3) Em relação às licenças ambientais, o Tribunal concluiu que, de acordo com a Constituição, a proteção do meio ambiente prevalece sob os direitos econômicos adquiridos por indivíduos por meio de licenças ambientais e contratos de concessão em circunstâncias em que existam provas de que a atividade causa danos ou quando há mérito para aplicar o princípio da precaução para evitar danos aos recursos naturais não renováveis e à saúde humana.
- 4) Por fim, a delimitação deve basear-se nos estudos e área de referência apresentados pelo Instituto Humboldt e pelo Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, responsáveis por levar a delimitação adiante. Só se pode, portanto, desviar da área de referência estabelecida com a apresentação de critérios científicos ou quando o limite de variação proporcionar um maior grau de proteção do ecossistema de páramo.

Considerando que, hoje, a mineração na Colômbia é um setor fundamental para a economia do país, permanece como norma aplicável ao setor o código de 2001, bem como uma série de decisões judiciais que devem orientar o trabalho legislativo de regulamentação do Congresso e do governo federal. No entanto, como demonstrado, esses órgãos não estão observando as orientações ao sancionar novas normas para este segmento da economia do país.

FIGURA 2
Leis sobre as áreas restritas para mineração (páramos e zonas úmidas)



Elaboração do autor.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6 CONCLUSÃO

Enquanto no nível internacional existem esquemas relacionados ao rastreio e delimitação no âmbito do licenciamento ambiental e da exigência de um EIA, na Colômbia, esta é apenas uma ferramenta que só pode ser aplicada de forma intensa a certas atividades sem realmente importar o grave comprometimento aos recursos. Um esquema diferente iria proporcionar um tratamento mais consistente a partir do ponto de vista setorial, tendo em conta as dimensões dos impactos.

Para isso, se faz necessária uma revisão coerente, tal como proposto pela OCDE, no que diz respeito a novas atividades, como a capacidade de incluir instrumentos adicionais à licença para avaliar impactos, aprofundando e tornando eficaz a proposta dos diagnósticos para alternativas ambientais (DAA) em projetos propostos, não só em termos de localização mas também métodos tecnológicos.

Esse esquema, no entanto, requer mecanismos de participação mais incisivos, que sirvam como meio de controle para os critérios das autoridades. O cumprimento desses mecanismos de participação não vem sendo aplicado pelo governo e, como resultado, surgem inúmeras falhas dos tribunais superiores, que, conseqüentemente, protagonizam grandes inconvenientes para o desenvolvimento de políticas setoriais fundamentais para o desenvolvimento econômico.

Mesmo que o governo colombiano reconheça que as licenças ambientais não são mecanismos suficientes para estruturar os diferentes instrumentos de planejamento do desenvolvimento territorial do país, estes mecanismos são bastante desarticulados e muitas vezes contraditórios, o que significa que, quando o licenciamento, como ferramenta de controle e monitoramento ambiental, é requerido, espera-se novamente que ele resolva o problema estrutural criado por uma série de instrumentos setoriais diferentes.

Ainda que o governo esteja ciente de que os problemas relacionados ao planejamento do desenvolvimento territorial do país não são exclusivamente ambientais, tomou consistência a tendência de que a solução para estes problemas deva ser o estabelecimento de registros e delimitações de ecossistemas, o que proíbe uma série de atividades produtivas que antes eram permitidas.

Essa dinâmica demonstrou-se falha, pois, na Colômbia, existem inúmeras riquezas ambientais em todo o território nacional. Quando se segue com as delimitações dentro de áreas demarcadas como ecossistemas, são descobertos recursos minerais importantes, e então se faz grande pressão para modificar estas delimitações, excluindo essas áreas. Mesmo em áreas localizadas fora desses ecossistemas são encontradas riquezas ambientais de grande importância, que impediriam o desenvolvimento de atividades ou a aplicação de tecnologias para exploração, embora se entenda que nestas áreas exista uma espécie de carta branca para desenvolver atividades de mineração.

Na Colômbia, a perspectiva de pós-conflito¹⁴ abre portas para a transformação de áreas de ecossistemas que estavam em bom estado de conservação durante o período conturbado que o país atravessou. Essa situação corresponde também a uma oportunidade de desenvolvimento territorial para as populações rurais tradicionalmente excluídas, bem como à entrada de investimentos para estes territórios. Isto implica um grande desafio para uma gestão territorial consistente, compatibilizando esses processos desde uma perspectiva de justiça e equidade ambiental que somente poderá ser possível se os futuros conflitos socioambientais que irão surgir forem geridos pacificamente, por meio de mecanismos eficazes de participação cidadã e entendidos a partir de uma abordagem territorial.

Por fim, o fortalecimento institucional é essencial para gestão eficaz do licenciamento, controle e monitoramento ambiental, revisando não só as capacidades humanas e financeiras das autoridades ambientais e os seus modos de financiamento (exploração florestal) mas também um sistema de informação, de forma que se tenha uma base de informações ambientais constantemente atualizada, com informações fornecidas por empresas privadas, por meio de instituições competentes, possibilitando uma avaliação dos impactos cumulativos dos processos de licenciamento.

REFERÊNCIAS

COLOMBIA. Ley nº 388, de 1997. Por la cual se modifica la Ley nº 9, de 1989, y la Ley nº 2, de 1991, y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 43091, 18 jul. 1997.

_____. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto nº 2820, de 2010. Por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley nº 99, de 1993, sobre licencias ambientales. Bogotá, ago. 2010. Disponível em: <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2010/dec_2820_2010.pdf>.

_____. Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley nº 685, de 2001, y del artículo 2º del Decreto nº 0934 de 2013. Bogotá, mar. 2014.

_____. Consejo de Estado. Solicitud de suspensión provisional del Decreto nº 2691 del 23 de diciembre de 2014. Bogotá, jun. 2015.

_____. Corte Constitucional. Normas sobre creación y ampliación de áreas de reservas estratégicas mineras. Bogotá, feb. 2016.

14. Referindo-se ao período pós-conflito armado no país.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Evaluaciones de desempeño ambiental**. Colombia: OCDE, 2014. 258 p.

SALAMANCA GARAY, L. J. *et al.* **Minería en Colombia**: fundamentos para superar el modelo extractivista. Colombia: Contraloría General de la República, 2013. 211 p.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDI – ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS. **Licencias ambientales en Colombia**: desarrollos y oportunidades. 2016.

COLOMBIA. Ley nº 2, de 1959. Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. Bogotá, 16 dic. 1959.

_____. Decreto nº 2811, de 1974. Por el cual se dicta el código nacional de recursos naturales renovables y de protección al medio ambiente. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 34243, 18 dic. 1974.

_____. Decreto nº 622, de 1977. Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto-Ley nº 2811, de 1974, sobre sistema de parques nacionales, la ley no 23, de 1973, y la Ley nº 2, de 1959. Bogotá, 16 mar. 1977.

_____. **Constitución Política de Colombia 1991**. Bogotá, 20 jul. 1991.

_____. Ley nº 70, de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la constitución política. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 47013, 31 ago. 1993.

_____. Ley nº 99, de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales, renovables, se organiza el sistema nacional ambiental y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 41146, 22 dic. 1993.

_____. Ministerio de Medio Ambiente. Decreto nº 1753, de 1994. Por el cual se reglamentan parcialmente los títulos VIII y XII de la Ley nº 99, de 1993, sobre licencias ambientales. Bogotá, ago. 1994.

_____. Ley nº 685, de 2001. Por la cual se expide el código de minas y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 45273, 15 ago. 2001.

_____. Ministerio de Medio Ambiente. Decreto nº 1728, de 2002. Por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley nº 99, de 1993, sobre la licencia ambiental. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 44893, 7 ago. 2002.

_____. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto nº 1180, de 2003. Por el cual se reglamenta el título VIII de la Ley nº 99, de 1993, sobre licencias ambientales. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 45185, mayo 2003.

_____. Ministerio de Minas y Energía. Decreto nº 2201, de 2003. Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley nº 388, de 1997. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 45270, ago. 2003.

_____. Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley nº 1152, de 2007, por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el instituto Colombiano de desarrollo rural, incoeder, y se dictan otras disposiciones. Bogotá, mar. 2009.

_____. Ley nº 1382, de 2010. Por el cual se modifica la Ley nº 685, de 2001, código de minas. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 47618, 9 feb. 2010.

_____. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto nº 1220, de 2005. Po el cual se reglamenta el título VIII de la Ley nº 99, de 1993, sobre licencias ambientales. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 45890, abr. 2010.

_____. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto nº 2372, de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto-Ley nº 2811, de 1974, la Ley nº 99, de 1993, la Ley nº 165, de 1994 y el Decreto-Ley nº 216, de 2003, en relación con el sistema nacional de áreas protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. Bogotá, jul. 2010.

_____. Corte Constitucional. Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley nº 1382, de 2010: por la cual se modifica la ley nº 685, de 2001, código de minas. Bogotá, mayo 2011.

_____. Ley nº 1450, de 2011. Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo, 2010-2014. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 48102, 16 jun. 2011.

_____. Corte Constitucional. Revisión de constitucionalidad de la Ley nº 1518, del 13 de abril de 2012: por medio de la cual se aprueba el convenio internacional para la protección de obtenciones vegetales. Bogotá, dic. 2012.

_____. Ministerio de Minas y Energía. Decreto nº 2691, de 2014. Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley nº 685, de 2001, y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 49374, dic. 2014.

_____. Ley nº 1753, de 2015. Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo, 2014-2018. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 49538, 9 jun. 2015.

MAZUR, E. **Main challenges of Colombia's EIA and licensing systems in the OECD accession context.** 2016.

OSORIO, C. Evolución de los títulos mineros 1990-2009. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, Brasília, 2016.

QUIJANO, A. A. *et al.* **Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley nº 1021, de 2006:** por la cual se expide la Ley general forestal. Bogotá: [s.n.], ene. 2008.

PARTE IV

VISÕES DO FUTURO: PROPOSTAS E PERSPECTIVAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

A sessão IV do Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, coordenada por Marco Aurélio Costa, coordenador de estudos setoriais urbanos do Ipea, cujos registros e contribuições selecionados encontram-se nesta quarta parte do livro, debateu as propostas de aperfeiçoamento e alterações estruturais do sistema de licenciamento ambiental em tramitação no Poder Legislativo, discutindo também a visão do Poder Executivo; as propostas das entidades estaduais de meio ambiente e dos órgãos de controle externo e de empreendedores.

A mesa abordou, entre outros, os seguintes pontos:

- propostas em tramitação para alteração do marco legal;
- limitações do licenciamento ambiental; e
- responsabilidades e competências.

A mesa foi composta por quatro palestrantes:

- Karin Kässmayer, consultora legislativa do Senado Federal;
- Eugênio Spengler, presidente da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema);
- Shelley Carneiro, gerente executivo de meio ambiente e sustentabilidade da Confederação Nacional das Indústrias (CNI); e
- Maurício Guetta, advogado e assessor político do Instituto Socioambiental (ISA).

Participaram como debatedores:

- Marilene Ramos, então presidente do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);
- João Akira, coordenador do grupo de trabalho Grandes Empreendimentos do Ministério Público Federal (MPF); e
- Fernando Antonio Dorna Magalhães, então diretor da área de meio ambiente da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e Meio Ambiente (SecexAmb) do Tribunal de Contas da União (TCU).

UMA AGENDA EM REVISÃO: O DEBATE SOBRE AS ALTERAÇÕES NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO

Letícia Beccalli Klug

1 INTRODUÇÃO

A sessão IV do Seminário Internacional sobre Licenciamento Ambiental e Governança Territorial, realizada no dia 15 de março de 2016, teve por objetivo debater propostas de aperfeiçoamento e/ou alterações estruturais do sistema de licenciamento ambiental brasileiro. As propostas têm origens diversas: algumas do Poder Legislativo federal, outras de associações que representam o Poder Executivo estadual, ou ainda de confederações que representam o setor produtivo.

Na sessão, foram apresentadas questões sobre o Projeto de Lei do Senado nº 654/2015 (PLS nº 654/2015), a Proposta de Emenda à Constituição nº 65/2012 (PEC nº 65/2012), o Projeto de Lei nº 3.729/2004 (PL nº 3.729/2004) – em tramitação na Câmara dos Deputados –, a proposta da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) de alteração das Resoluções Conama nº 001/86 e nº 237/97 – em tramitação no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) – e a proposta de aprimoramento do licenciamento ambiental elaborada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). A última palestra apresentou a visão das organizações não governamentais (ONGs) sobre o processo de licenciamento ambiental vigente no Brasil e sobre as alterações propostas.

Para debater as questões, estiveram presentes representantes dos operadores do licenciamento no âmbito federal, do Ministério Público Federal (MPF) e dos órgãos de controle.

A principal questão dessa sessão era entender as consequências que cada proposta acarretaria, tanto para o processo de licenciamento e de garantia de direitos quanto de gestão e desenvolvimento do território nacional. O exercício sugerido foi pensar como cada uma dessas propostas poderia responder aos desafios da governança territorial, favorecendo (ou não) soluções que gerem maior responsabilidade sobre a construção do território brasileiro.

A proliferação de propostas que alteram a legislação ambiental, notadamente no que diz respeito ao licenciamento ambiental, aparece como resposta mais

rápida e fácil ao discurso que se construiu no Brasil de que os problemas de investimento, em especial o constante atraso nas grandes obras e empreendimentos, são responsabilidade do licenciamento ambiental.

Há consenso entre estudiosos, operadores e legisladores, entre outros atores, de que o modelo de licenciamento ambiental brasileiro, instrumento de tutela administrativa do meio ambiente, precisa ser reformulado. No entanto, a visão de que esse processo administrativo é o grande entrave ao investimento no país é que se mostra limitada.

O licenciamento ambiental foi idealizado, ainda na década de 1980, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. O art. 9º apresenta treze instrumentos da política nacional, entre eles o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente, os instrumentos econômicos, as penalidades disciplinares ou compensatórias, além do licenciamento e da revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.

O art. 10, com nova redação dada pela Lei Complementar nº 140/2011, traz então a obrigatoriedade de prévio licenciamento ambiental para “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” (Brasil, 2011). A obrigatoriedade imposta por este artigo da Lei nº 6.938/1981 – licenciamento ambiental prévio à instalação – é que tornou o processo administrativo do licenciamento no grande gargalo da questão ambiental brasileira nos dias atuais.

Após anos sem grandes investimentos e financiamentos públicos no país, é com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, que o debate sobre os problemas e as limitações do licenciamento ambiental brasileiro ganha mais força e espaço na agenda. Com a economia crescendo, as dificuldades da infraestrutura nacional ficaram expostas e uma grande carteira de investimentos foi montada,¹ com obras nas áreas de infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos) e energética (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e energias renováveis), além da social e urbana.

Grande parte dessas obras necessita de prévio licenciamento ambiental e as instituições brasileiras que participam do processo de licenciamento não estavam preparadas para receber essa demanda. Não houve e ainda não há avaliação ambiental estratégica anterior à tomada de decisão. Para tornar a situação mais

1. Muitos desses investimentos já estavam planejados ou já tinham iniciado as obras, conforme carteira do Projeto Piloto de Investimentos (PPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

complexa, muitas obras estavam previstas para os dois biomas mais críticos do Brasil:² o Cerrado e a Amazônia brasileira.

Diante dessa realidade e dos constantes atrasos nos cronogramas das obras que passaram por processos de licenciamento, inúmeras iniciativas foram realizadas, por um lado, buscando atacar apenas a faceta mais visível daquele que foi identificado como o grande problema do licenciamento ambiental brasileiro: o descumprimento de prazos. Por outro, algumas instituições propunham mudanças mais estruturais do licenciamento ambiental, como é o caso do substitutivo do PL nº 3.729/2004 aprovado na Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados, da proposta da Abema e da proposta da CNI.

2 A INICIATIVA DO GOVERNO FEDERAL

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão responsável pelo processo administrativo de licenciamento ambiental federal, vinha atuando desde 2009³ na tentativa de modernizar e criar padrões mínimos para tornar mais transparentes e menos discricionários seus processos de trabalho.

No entanto, o processo de licenciamento depende da manifestação de outros órgãos e entidades envolvidos também no licenciamento ambiental, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Fundação Cultural Palmares (FCP), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o Ministério da Saúde (MS) e órgãos estaduais e municipais, para contemplar todas as exigências de um processo dessa natureza.

Após muito debate e a edição de portarias com pequenas alterações no processo de licenciamento, o governo federal publicou, em março de 2015, a Portaria Interministerial nº 60, que estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Ibama.

O capítulo II da Portaria refere-se aos procedimentos e prazos para as manifestações. Nas disposições finais, o art. 16 trata de outro tema de grande disputa e conflito com o MPF, como pôde ser visto nos debates da mesa: até onde vai a responsabilidade do Ibama como órgão licenciador? O que se entende por meio ambiente? Quais são os limites dos impactos no ambiente físico, social ou econômico?

2. É importante deixar claro aqui o significado de crítico: a Amazônia e o cerrado brasileiro são os dois biomas onde se encontra a fronteira de expansão da agricultura nacional, sendo também significativos pela biodiversidade e por concentrarem as nascentes de importantes rios brasileiros (rios São Francisco, Tocantins e Araguaia, por exemplo).

3. Em 2009, o Tribunal de Contas da União (TCU) fez uma auditoria apontando os gargalos do licenciamento ambiental no Brasil.

Art. 16. As solicitações ou exigências indicadas nas manifestações dos órgãos e entidades envolvidos, nos estudos, planos, programas e condicionantes, deverão guardar relação direta com os impactos identificados nos estudos desenvolvidos para o licenciamento da atividade ou do empreendimento, devendo ser acompanhadas de justificativa técnica. § 1º O Ibama, na qualidade de autoridade licenciadora, conforme disposto no art. 13 da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, realizará avaliação de conformidade das exigências apontadas no *caput* e os impactos da atividade ou do empreendimento objeto de licenciamento, e deverão ser incluídas nos documentos e licenças pertinentes do licenciamento somente aquelas que guardem relação direta com os impactos decorrentes da atividade ou empreendimento (Brasil, 2015).

3 AS INICIATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL

As iniciativas que geraram mais polêmicas e debates na sessão IV do seminário foram as originárias do Poder Legislativo federal e serão melhor trabalhadas, neste livro, no texto da consultora legislativa do Senado Federal, Karin Kässmayer, e no do advogado do Instituto Socioambiental (ISA), Maurício Guetta.

Tramitando desde 8 de junho de 2004 na Câmara dos Deputados, o PL nº 3.729, de autoria do ex-deputado Luciano Zica, dispõe sobre o licenciamento ambiental e a regulamentação do inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal: “IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade” (Brasil, 1988).

Distribuído à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), à Comissão de Finanças e Tributação (CFT), à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), teve parecer aprovado, em 2014, pela CAPADR e substitutivo deferido pela CMADS, em 2015. Esse projeto de lei regulamenta o processo de licenciamento ambiental no Brasil e dá maior segurança jurídica na medida em que atribui maior legitimidade ao processo que atualmente é regulamentado por resoluções do Conama.

Em 2012, foi apresentada a PEC nº 65, assinada por um terço dos senadores, que “acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após concessão da licença ambiental”.⁴ Sob a justificativa de evitar obras inacabadas ou interrompidas por decisão judicial, a PEC desregulamenta todo o processo administrativo de licenciamento ambiental ao vincular a autorização para execução da obra à apresentação do estudo de impacto ambiental (EIA).

4. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>.

Art. 225.....

§ 7º A apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente.⁵

Distribuída à CCJ do Senado Federal, a PEC ficou sem tramitar até o ano de 2015, com o lançamento do documento Agenda Brasil 2015⁶ pelo presidente do Senado Federal. Com discurso de desburocratização do país, a Agenda Brasil previa várias medidas de melhoria do ambiente de negócios e infraestrutura, como:

- revisão da legislação de licenciamento de investimentos na zona costeira, áreas naturais protegidas e cidades históricas, como forma de incentivar novos investimentos produtivos;
- PEC das obras estruturantes – estabelecer processo de *fast-track* para o licenciamento ambiental para obras estruturantes do PAC e dos programas de concessão, com prazos máximos para emissão de licenças. Simplificar procedimentos de licenciamento ambiental, com a consolidação ou codificação da legislação do setor, que é complexa e muito esparsa; e
- revisão dos marcos jurídicos que regulam áreas indígenas, como forma de compatibilizá-las com as atividades produtivas.

Em abril de 2016, foi aprovado parecer na CCJ, e a PEC foi então colocada para deliberação do Plenário do Senado Federal. No entanto, houve uma grande resistência de setores da sociedade civil e, em maio, aprovou-se o Requerimento nº 358/2016 para tramitação conjunta das PECs nº 65/2012⁷ e nº 153/2015,⁸ que voltaram ao exame da CCJ e aguardam a realização de audiência pública.⁹

Em setembro de 2015, outro projeto polêmico foi apresentado, o PLS nº 654/2015,¹⁰ que “dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional”. O PLS estabelece regras diferenciadas para o licenciamento ambiental de empreendimentos considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional sustentável e para a redução das desigualdades sociais e regionais, como portos

5. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidania/visualizacaomateria?id=109736>>.

6. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/10/a-agenda-brasil-sugerida-por-renan-calheiros>>.

7. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>.

8. A PEC nº 153, de 1º de dezembro de 2015, “altera o art. 225 da Constituição Federal para incluir, entre as incumbências do poder público, a promoção de práticas e a adoção de critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho”.

9. A Abema publicou nota de repúdio à PEC nº 65/2012 após a aprovação na CCJ do Senado Federal e reiterou a importância da continuidade dos trabalhos em curso no Conama, iniciados em 2015.

10. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>.

e instalações portuárias, energia, telecomunicações, sistemas viário, hidroviário, ferroviário e aeroviário e exploração de recursos naturais.

Esses empreendimentos – considerados de utilidade pública e definidos por decreto do Poder Executivo – teriam um rito diferenciado, não mais trifásico, mas uno, com concessão ou indeferimento da licença ambiental integrada. O PLS define também prazos para a manifestação dos órgãos públicos e do empreendedor. Desde dezembro de 2015, aguarda votação do Plenário do Senado Federal.

4 A PROPOSTA DA ABEMA

A Abema apresentou uma proposta de modernização do sistema de licenciamento ambiental no Brasil por meio da alteração das Resoluções Conama nº 001/1986 e nº 237/1997. Foi um trabalho que envolveu a contribuição de entidades estaduais de meio ambiente, sendo validado em grupos de trabalho durante o Encontro Nacional de Governança e Licenciamento Ambiental realizado pela Abema em junho de 2013 (Carvalho e Carvalho, 2013).

Foram definidos doze desafios e oportunidades a partir dos principais entraves e óbices institucionais, normativos e operacionais, com apresentação de propostas capazes de alterar o quadro de colapso identificado no Sistema Nacional de Licenciamento:

- Desafio 1 – Momento da Avaliação de Impacto Ambiental;
- Desafio 2 – Fator locacional;
- Desafio 3 – Subjetividade e imprecisão;
- Desafio 4 – O que é significativo impacto ambiental?;
- Desafio 5 – Interveniência ou intervenção?;
- Desafio 6 – Compensação ambiental e condicionante;
- Desafio 7 – Interdisciplinaridade e parecer único;
- Desafio 8 – Consulta popular e as audiências públicas;
- Desafio 9 – Gestão de conflitos;
- Desafio 10 – Capacidade institucional e capacitação técnica;
- Desafio 11 – Impactos interestaduais (regionais) e locais; e
- Desafio 12 – Metas de qualidade ambiental.

A proposta de um novo marco regulatório para o licenciamento ambiental do país (no âmbito do Conama) busca estabelecer normas e parâmetros nacionais balizadores da atuação das Unidades da Federação (UFs), da segurança jurídica, da

desburocratização dos procedimentos, da transparência, da celeridade dos processos e da eficiência dos instrumentos.

A justificativa apresentada pela Abema ao Conama – Ofício nº 398/2015-Gasec, de 9 de outubro de 2015¹¹ – aponta algumas inovações, das quais se destacam:

- regulamentação de novas modalidades de licenciamento ambiental – unificado, eletrônico por adesão, registro eletrônico declaratório e regularização – além do licenciamento trifásico atual (licença prévia – LP, licença de instalação – LI e licença de operação – LO), com definição de ritos e procedimentos distintos considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento;
- previsão da definição, em ato normativo, pelos entes federativos, no âmbito de suas competências, do prévio enquadramento da atividade ou empreendimento, com vistas à otimização e à parametrização de requisitos;
- regulamentação de diferentes modalidades de estudos de avaliação de impacto ambiental a serem exigidos no processo de licenciamento ambiental; e
- previsão da criação, no âmbito dos entes federativos, de base de dados e informações ambientais, com vistas à racionalização dos estudos e à ampliação da publicidade e do controle social nos procedimentos de licenciamento ambiental.

Em sua apresentação, o presidente da Abema, Eugênio Spengler, destacou dois pontos polêmicos da proposta: a demarcação do que é de competência do licenciamento ambiental e a revisão das audiências públicas. Para ele, o processo de licenciamento não pode ser o responsável por suprir as deficiências históricas de políticas públicas do país e o modelo de audiências públicas presenciais é um modelo esgotado. Faz-se necessária a discussão eletrônica além da presencial.

A proposta da Abema tramita no Conama desde 2015, com a formação do grupo de trabalho licenciamento, dentro da Câmara Técnica de Controle Ambiental. Este grupo conta com a participação de todos os setores representados no colegiado: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil.

5 A PROPOSTA DA CNI

A proposta da indústria para aumentar a eficiência e a segurança jurídica dos processos de licenciamento ambiental passa pela criação de diretrizes nacionais para reduzir a cacofonia e aumentar a compatibilidade entre as normas aplicadas em todo o país (CNI, 2014),¹² na linha do que é defendido pela Abema.

11. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/1C237C1B/1845.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

12. Como exemplo, a CNI cita a validade da LO, que varia de um a oito anos.

Para construir essa proposta, a CNI realizou uma pesquisa com as 27 federações das indústrias sobre os atuais procedimentos de licenciamento ambiental em seus respectivos estados, a fim de levantar pontos que podem ser aprimorados, e validou esses resultados com membros dos seus Conselhos Regionais de Meio Ambiente (Coemas).

É importante ressaltar a defesa pela elaboração e implementação do zoneamento ecológico-econômico (ZEE) como um mecanismo de governança do território que leva em conta o potencial econômico do estado ou região. O planejamento do território, suas aptidões, usos e ocupações permitem antecipar conflitos, orientar investimentos e construir a governança deste território, legando ao licenciamento ambiental o seu papel de rito administrativo de tutela do meio ambiente.

A CNI aponta a falta de planejamento integrado no Brasil como uma das principais causas dos desacertos no licenciamento ambiental, sendo que o uso efetivo de instrumentos de planejamento pode orientar e agilizar o licenciamento, bem como reduzir a subjetividade de critérios que norteiam a emissão de licenças.

O setor industrial sugere também algumas diretrizes nas áreas de estrutura e gestão e procedimentos, como:

- criar incentivos, como descontos nas taxas e redução no tempo de análise de renovação de licença, para empreendimentos que adotem medidas voluntárias de gestão ambiental;
- criar um balcão único para o licenciamento ambiental;¹³
- conceder autorizações para pesquisas e atividades específicas concomitantemente com a emissão da licença;
- simplificar o licenciamento de micro e pequenas empresas por meio de processo autodeclaratório, considerando o porte, o potencial poluidor e a natureza do empreendimento ou atividade; e
- simplificar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades considerados de baixo impacto ambiental por meio de processo autodeclaratório.

O gerente executivo de meio ambiente e sustentabilidade da CNI, Shelley Carneiro, destacou a relação de desconfiança entre sociedade, Estado e empresas como um grande nó para a solução do licenciamento; uma espécie de barreira entre os atores que atuam no processo, impedindo o diálogo e a busca conjunta por soluções. Afirmou, contudo, que o setor industrial está aberto ao debate.

13. Ver mais em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2014/08/1,41788/criacao-de-balcao-unico-para-emissao-de-licencas-ambientais-e-saida-para-diminuir-a-burocracia.html>>.

6 O QUE TEREMOS PARA O FUTURO?

É consenso no Brasil que o licenciamento ambiental tem falhas e precisa passar por um processo de reformulação. O debate ocorrido na sessão após as intervenções da então presidente do Ibama e dos representantes do MPF e do TCU confirma esse cenário.

Os desafios do licenciamento são muitos, como já pontuado pelo então secretário de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento, Gilson Bittencourt, na mesa de abertura do seminário,¹⁴ mas não há clareza entre os atores sobre como resolvê-los.

O debate precisa abordar as reais questões que impedem que o licenciamento seja um instrumento efetivo de tutela do meio ambiente, levando em consideração não só as falhas do seu processo, mas também, e mais importante, o conjunto de questões sociais envolvidas, cujos conflitos vão se materializar no território e ganhar voz dentro dos processos de licenciamento ambiental.

O advogado do ISA, Maurício Guetta, expôs o abismo que existe entre o que diz a lei e o que é aplicado, e que essa falta de efetividade do direito não é suprida pela formulação de novas leis. Do ponto de vista das ONGs, desde 2012, o Brasil vem assistindo a um retrocesso da legislação ambiental (Código Florestal, patrimônio genético, entre outros) que aprofunda o modelo que levou o país “ao fracasso”. Esses temas serão melhor trabalhados pelo palestrante no capítulo 14 deste livro.

O procurador do MPF, João Akira, foi direto ao ponto de maior debate na mesa: de qual conteúdo deve tratar o licenciamento ambiental? Do ponto de vista do MPF, o licenciamento ambiental deve incorporar as questões sociais, pois trata-se de uma forma de proteção e limitação da atuação estatal ante os indivíduos, no campo dos direitos fundamentais ou dos direitos humanos. Além disso, se entendido o desenvolvimento sustentável como o desenvolvimento econômico, ambiental e social, não resta dúvida que os três elementos estão diretamente correlacionados.

O diretor da área de meio ambiente da Secretaria de Controle Externo do TCU, Fernando Dorna, iniciou sua intervenção colocando uma questão: para que serve ou qual o objetivo do licenciamento ambiental? A auditoria realizada no Ibama, em 2009,¹⁵ avaliou os instrumentos de controle ambiental adotados para compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. E o que se verificou foi um enorme foco nos processos e não nas finalidades, com excesso de condicionantes

14. Desafios: *i)* estudos ambientais de qualidade; *ii)* monitoramento das condicionantes; *iii)* avaliação dos impactos positivos; *iv)* marco regulatório para definição de responsabilidades; *v)* excesso de subjetividade e discricionariedade; *vi)* judicialização; *vii)* planejamento e avaliação ambiental estratégica; entre outros.

15. TCU Acórdão nº 2.212/2009 – Plenário (Processo: 009.362/2009-4). Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/arquivoiteamb/Decis%C3%B5es%20Sistematizadas/Meio%20Ambiente/Arquivos/relatorio_de_consolidacao.html>.

e ausência de acompanhamento dos benefícios potenciais e efetivos decorrentes do licenciamento das obras.

Diante dessa realidade, Dorna questionou se é realmente o Ibama que deve tratar das questões sociais e se a instituição tem *expertise* para isso. E colocou outra pergunta: quais são as limitações do licenciamento ambiental?

A então presidente do Ibama, Marilene Ramos, pontuou que a interdisciplinaridade da área ambiental é uma realidade, o que não significa que toda a responsabilidade sobre as definições dos projetos que o país deseja deva recair sobre o órgão ambiental. Citou o exemplo da Suécia, onde a definição sobre as grandes obras do país passa por uma avaliação anterior de um colegiado. No Brasil, toda a “carga” da política de meio ambiente recai sobre o licenciamento ambiental, e este não pode ser o responsável por problemas de planejamento e *deficit* de políticas sociais. No entanto, enquanto não houver outro instrumento que avalie os impactos sociais dos empreendimentos, o licenciamento ambiental permanecerá com esta responsabilidade.

Para João Akira, se houvesse participação na tomada de decisão (citou, por exemplo, as obras do PAC) e planejamento ambiental prévio, provavelmente, muitos dos problemas que ocorreram teriam sido evitados. O que não se deve é pensar em crescimento econômico abrindo mão de direitos. Diante do conteúdo das novas propostas normativas, “com certeza haverá judicialização”.¹⁶

A revisão dos instrumentos de comando e controle previstos na PNMA é importante, mas não resolve questões estruturais de governança do território brasileiro. Do ponto de vista do Estado, a ausência de planejamento de longo prazo, de avaliação ambiental estratégica, de participação social e de transparência na tomada de decisão não é suprida por um processo de licenciamento ambiental eficiente.

Do ponto de vista das indústrias, a baixa qualidade dos estudos ambientais e a visão míope sobre o território e o meio ambiente também não são resolvidas com melhores processos de licenciamento.

Além disso, é necessário que a sociedade cobre transparência e maior participação em decisões estratégicas para o país, não se limitando as audiências públicas a simples “cumprimento de tabela”, como mostra Abers (2016).

O processo de licenciamento ambiental no Brasil tem que melhorar suas carências – excesso de subjetividade, falta de padronização dos procedimentos, excesso de discricionariedade, excesso de condicionantes, ausência de monitoramento pós-licença, estrutura de banco de dados, etc. –, quanto a isso não há dúvida, no entanto, há limites.

16. Todas as apresentações e o debate ocorrido na sessão IV estão disponíveis em: <<https://www.youtube.com/watch?v=MxENDeybrq8&feature=youtu.be>> e <<https://www.youtube.com/watch?v=mj16Jea1SSw&feature=youtu.be>>.

Existem questões mais estruturais que precisam ser vencidas – planejamento de longo prazo, definição clara de responsabilidades e competências dos órgãos, realização e implementação de zoneamentos, avaliações ambientais etc. É um debate maior e muito mais complexo. Olhar para o licenciamento com uma visão superficial tornará o país refém de propostas que podem resolver o problema com a simples definição de prazos. Ou os operadores do licenciamento ambiental constroem uma proposta de consenso e sustentam o debate ou serão atropelados pelas soluções mágicas do Congresso Nacional.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. **Conflitos, mobilizações e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2231).

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>.

_____. Portaria Ministerial nº 60, de 24 de março de 2015. Estabelece procedimentos administrativos que disciplinam a atuação dos órgãos e entidades da administração pública federal em processos de licenciamento ambiental de competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de março de 2015. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_Interministerial_60_de_24_de_marco_de_2015.pdf>.

CARVALHO, J. C.; CARVALHO, V. **Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil**. Belo Horizonte: Seiva Consultoria em Meio Ambiente e Sustentabilidade, 2013.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Licenciamento ambiental: propostas para aperfeiçoamento**. Brasília: CNI, 2014.

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM DEBATE: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 654, DE 2015, E A PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 65, DE 2012

Karin Kässmayer

1 INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental ganhou destaque nas discussões recentes sobre o Direito Ambiental brasileiro, em especial por estar associado, com certa frequência, a atrasos na implantação de projetos de infraestrutura de interesse nacional ou de empreendimentos privados de menor dimensão, e devido à discussão de proposições legislativas no Senado Federal que visam a desburocratizar e flexibilizar esse instrumento.

Se, por um lado, observamos nos campos acadêmico, político e social uma certa evolução no que diz respeito à integração entre as agendas de desenvolvimento e ambiental, ainda assim, no âmbito das questões menores, no dia a dia das atividades, a questão ganha relevância. Em que pese o prestígio à reflexão de que é impossível conceber desenvolvimento econômico sem proteção ambiental (e vice-versa), aspectos pontuais que se colocam no cotidiano geram tensões e dificultam a harmonização de pensamento, especialmente na esfera dos licenciamentos ambientais.

Uma das questões centrais deste trabalho é a análise do contexto da emergência de proposições legislativas e sua votação por comissões do Senado Federal que buscam reformular o procedimento do licenciamento ambiental, maculando a própria natureza do instituto. A outra problemática trata da reflexão acerca da necessidade de instituição, por norma geral, de regras para este licenciamento, visto se tratar de um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), cuja regulamentação vigente não é clara, objetiva nem precisa.

Antes da análise do conteúdo e da tramitação das proposições em debate no Senado Federal – Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654/2015 e Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 65/2012 –, sublinha-se que o licenciamento ambiental é o instrumento que operacionaliza o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e se encontra entre os deveres do Estado brasileiro, cujos órgãos e entidades precisam desenvolver os melhores esforços para que o seu

cumprimento não impeça – e nem mesmo iniba – o legítimo exercício de outros direitos fundamentais, entre eles, o da livre empresa e o da propriedade.

É no contexto de garantia de direitos que repousam as reflexões atinentes a essas duas proposições que tramitam no Senado Federal. Elas causaram significativa polêmica, resultado de sua veloz tramitação e aprovação por comissões desta Casa Legislativa, especialmente pelas consequências que podem gerar ao processo de licenciamento e ao país, em termos de gestão ambiental e desenvolvimento do território.

Outro ponto introdutório diz respeito às problemáticas que envolvem o licenciamento ambiental. Há uma série de questões sensíveis relativas às competências envolvidas, o grande número de órgãos interessados e que se manifestam no procedimento, a falta de centralidade, a fragmentação de licenças distintas, o alto índice de judicialização das licenças emitidas e a ausência de respeito aos prazos por parte dos órgãos ambientais, que tornam o licenciamento ambiental devastador tanto para o desenvolvimento econômico do país como para a própria proteção do meio ambiente.¹

Portanto, qualquer debate acerca da necessária alteração legislativa possui como pano de fundo a complexa realidade que envolve o licenciamento ambiental, a qual não se concentra apenas nas fragilidades de nosso marco legal, mas, sobretudo, na falta de planejamento territorial adequado, na ineficácia das políticas ambientais setoriais e locais, e na não existência, por parte dos órgãos competentes, de aparato técnico e de pessoal suficiente para implementar a legislação.

O tema, certamente, pode ser analisado sob diversos vieses. A abordagem utilizada restringe-se à análise da necessidade de um marco normativo geral com base na análise das duas proposições legislativas citadas.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: INSTRUMENTO ESSENCIAL À PNMA

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos tidos como essenciais para a implantação da PNMA, criada pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no que tange à gestão de riscos e controle de atividades potencialmente poluidoras pelo poder público. Para Farias (2013, p. 26),

licenciamento ambiental é o processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal, e que tem como objetivo assegurar a qualidade de vida da população por meio de um controle prévio e de um continuado acompanhamento das atividades humanas capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente.

1. A respeito deste tema, ver Hoffmann (2015).

O licenciamento ambiental é uma das manifestações da polícia administrativa, indelegável, incidente sobre a propriedade privada e a liberdade econômica dos particulares, além de objeto de constante preocupação e dissensos nos setores governamental (legislativo e executivo) e privado,² pois dele dependem várias atividades que interferem, de modo profundo, no meio ambiente.

A função desse instrumento é precipuamente preventiva, ao se tratar de uma atuação de controle, pela administração ambiental, das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, além de impor antecipadamente condições e limites para o exercício das atividades econômicas. Embasada em estudos técnicos, a administração pública avalia os impactos positivos e negativos de um determinado empreendimento, autorizando ou não sua localização, instalação ou operação. Ao buscar a conjugação entre eficiência econômica e proteção ambiental, o licenciamento se propõe a concretizar o desenvolvimento sustentável, diretriz da ordem econômica constitucional, conforme prevê o art. 170, inciso VI, da Constituição Federal (CF/1988).

A Lei nº 6.938/1981 estabeleceu, em seu art. 9º, inciso IV, o licenciamento ambiental como um dos seus instrumentos. Na forma do seu art. 10, estão sujeitos ao prévio licenciamento ambiental a construção, a instalação, a ampliação e o funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

No âmbito constitucional, embora não haja previsão expressa, a justificativa do licenciamento encontra-se no art. 225, § 1º, inciso V, ao dispor que incumbe ao poder público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente. Trata-se do princípio da precaução e do dever de atuação acautelatória do poder público diante de atividades que causem riscos ambientais.

No tocante à realização do licenciamento ambiental, a Constituição estabelece, em seu art. 23, a esfera da competência material comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. Trata-se, aliás, de temática das mais importantes e controversas. Isso porque, até a edição da Lei Complementar (LC) nº 140, de 8 de dezembro de 2011, o parágrafo único do art. 23 da Constituição não havia sido regulamentado. Esse dispositivo determina que LCs fixarão normas para a

2. Notícias atuais veiculadas sobre licenciamento ambiental no jornal *Folha de S. Paulo*, em 12 de julho de 2016, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/07/1790940-temer-garante-retomar-demarcacoes-indigenas-e-licenciamento-ambiental.shtml>>; e no jornal *Extra*, em mesma data, disponível em: <<http://extra.globo.com/noticias/brasil/temer-defende-mudanca-em-regras-de-venda-de-terra-estrangeiros-de-licenciamento-ambiental-19694681.html>>.

cooperação administrativa entre os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Antes da LC nº 140/2011, portanto, a repartição de competência para o licenciamento ambiental era fundamentada em critérios muitas vezes contraditórios, determinados tanto na PNMA quanto em normas infralegais, como a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e fixada por jurisprudência dos tribunais superiores. A LC nº 140/2011 preencheu a lacuna legislativa e fixou normas para a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum, entre as quais o licenciamento. Ademais, revogou expressamente alguns dispositivos da PNMA e, tacitamente, outros da Resolução Conama nº 237/1997.

A par da edição da LC nº 140/2011, que buscou dar fim aos litígios e às incertezas quanto à repartição de competências em matéria ambiental – e, também, ao licenciamento – e da previsão do licenciamento ambiental na própria PNMA, o seu procedimento não está previsto em lei, mas em normas infralegais. O Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990, que regulamenta a Lei nº 6.938/1981, em seus arts. 17 a 19, trata do licenciamento ambiental e confere ao Conama a atribuição de fixar os critérios básicos, segundo os quais serão exigidos estudos de impacto ambiental. O decreto determina a expedição, pelo poder público, de três tipos de licença: *i*) a licença prévia (LP), na fase preliminar do planejamento da atividade; *ii*) a licença de instalação (LI), autorizando o início da implantação do empreendimento; e *iii*) a licença de operação (LO), autorizando o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição.

Nesse contexto, tanto a lei da PNMA quanto o Decreto nº 99.274/1990 remetem a atos do Conama a competência para estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental. O Conama, com amparo na legislação vigente, tem editado tais atos normativos com o intuito de estabelecer normas e critérios. Nesses, são previstos procedimentos específicos no caso dos licenciamentos especiais, a exemplo da Resolução nº 458, de 16 de julho de 2013 (licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária), e da Resolução nº 404, de 11 de novembro de 2008 (licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos). Importa, contudo, relacionar os atos referentes ao licenciamento ordinário, dos quais destacamos a Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, que conceitua impacto ambiental e regulamenta o estudo de impacto ambiental (EIA), e a Resolução Conama nº 237/1997, que regulamenta o procedimento do licenciamento ambiental e, em seu anexo I, aponta uma lista de atividades (meramente exemplificativa) para as quais será exigido o licenciamento.

No procedimento de licenciamento, as consequências positivas e negativas do empreendimento são mensuradas. A avaliação de impactos ambientais, constituída

por um conjunto de procedimentos técnicos e administrativos que visam à avaliação sistemática dos efeitos de um empreendimento, com o objetivo de dar suporte à decisão quanto ao licenciamento, é um dos instrumentos da lei da PNMA. Sobre a prática da avaliação de impacto ambiental, Derani (2009, p. 160) alerta:

[esta prática] apresenta um problema bastante delicado: o de decidir exatamente sobre aquilo que deve ser preservado. Esta, aliás, é uma preocupação que permeia toda discussão sobre desenvolvimento sustentável, sobretudo quando se afasta o simplismo da ideia de mera poupança dos recursos naturais.

A avaliação de impacto ambiental pode ocorrer no âmbito do licenciamento ou não, mas o EIA, considerado uma modalidade de avaliação de impacto, necessário aos empreendimentos qualificados como de significativo impacto ambiental, ocorre apenas no procedimento de licenciamento. Eis a relevância da Resolução Conama nº 1/1986, ao ter regulamentado esse instrumento.³

Importante mencionar que houve referência constitucional apenas em relação ao EIA (art. 225, § 1º, inciso IV, da CF/1988). Em razão dessa determinação constitucional e da regulamentação unicamente do EIA pela Resolução Conama nº 1/1986, ocorrem distorções e confusões quanto ao instrumento de avaliação de impactos ambientais. O EIA é uma modalidade de avaliação, mas não a única, sendo exigido apenas em relação às atividades consideradas de significativo potencial poluidor, cujo rol exemplificativo consta do art. 2º da Resolução Conama nº 1/1986.

No entanto, o art. 12 da Resolução Conama nº 237/1997 remete ao órgão ambiental competente a responsabilidade pela definição de procedimentos específicos para as licenças ambientais, incluindo estudos ambientais, observadas a natureza, as características e as peculiaridades da atividade.

Com isso, percebe-se que a inexistência de uma lei regulamentando os instrumentos de avaliação e a avaliação ambiental estratégica integrada somada ao poder de discricionariedade dos órgãos ambientais na definição de procedimentos e critérios para o licenciamento, tais como os parâmetros para impor medidas mitigadoras e compensatórias, são fatores que contribuem para a insegurança jurídica desse procedimento, além da postura defensiva da administração pública ambiental. Não raramente, o Ministério Público contesta as decisões técnicas dos órgãos ambientais.

Parece importante e oportuno, assim, que haja debates no Congresso Nacional acerca de um marco normativo que discipline, de forma geral, o licenciamento ambiental. As proposições que serão analisadas, e que tramitam do Senado Federal, todavia, visam disciplinar o licenciamento em casos específicos, considerados de interesse nacional ou público. Embora não seja objeto do texto, observa-se que

3. A respeito da recepção da Resolução Conama nº 1/1986, pela Constituição de 1988, vide Mirra (2006).

na Câmara dos Deputados tramita em regime de prioridade o Substitutivo ao Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004, que dispõe sobre o licenciamento ambiental, de autoria do deputado federal Ricardo Tripoli,⁴ e o próprio Conama discute uma nova minuta de resolução, cujo escopo é o de atualizar as resoluções vigentes.⁵

3 O PLS Nº 654/2015

O PLS nº 654/2015, de autoria do senador Romero Jucá, dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Daí a expressão “licenciamento ambiental especial”, pois cria um procedimento administrativo específico destinado a licenciar esses empreendimentos estratégicos.

De acordo com sua justificção, a morosidade dos órgãos ambientais derivada da sobreposição de atuações de órgãos com competências distintas, a paralisação do licenciamento em decorrência de decisões judiciais, a falta de técnicos para analisarem os estudos ambientais e a complexidade inerente ao processo de licenciamento ambiental são consideradas as vilões do atraso dos investimentos que necessita o país.⁶

A primeira característica da proposição é o seu âmbito de aplicação. Ela regulamenta o licenciamento ambiental para os empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos ao desenvolvimento nacional sustentável e, de acordo com o seu art. 1º, são exemplos de tais empreendimentos aqueles de sistemas viário, hidroviário, portos e energia. O Poder Executivo possui a prerrogativa de indicar, por decreto, quais empreendimentos se enquadram nessas características.

A proposição não adentra na matéria de competências, até pelo fato de esta ser uma temática que exige LC, mas propõe inovação ao ordenamento jurídico ao estabelecer conceitos como o de licença ambiental integrada, termo de referência e EIA.

Orientada pelos princípios de celeridade, cooperação, economicidade e eficiência, a proposição estabelece o rito uno da licença ambiental, com as seguintes etapas: *i)* manifestação de interesse de submissão de empreendimento de infraestrutura estratégico ao órgão licenciador; *ii)* prazo de dez dias para o licenciador definir a composição do comitê específico que elaborará o termo de referência; *iii)* dez dias para os órgãos interessados anuírem ao comitê; *iv)* vinte dias para a definição de conteúdo e elaboração do termo de referência pelo comitê específico; *v)* sessenta dias, a partir da publicidade do termo de referência, para que o empreendedor apresente

4. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

5. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/noticias.cfm?cod_noticia=764>. Acesso em: 16 jul. 2016.

6. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>. Acesso em: 1º mar. 2017.

certidões, anuências e outros documentos de sua responsabilidade; e *vi*) sessenta dias a partir do recebimento dos documentos para a elaboração de parecer técnico conclusivo e concessão da licença integrada. A proposição não define os prazos para o requerimento de licença integrada, apresentação de documentos pelos órgãos e entidade envolvidos e de validade da licença integrada.

Um de seus dispositivos mais polêmicos é o § 3º do art. 5º, ao determinar que “o descumprimento de prazos pelos órgãos notificados implicará sua aquiescência ao processo de licenciamento ambiental especial”. A respeito dessa anuência tácita, Moreira (2016) opina:

em primeiro lugar, essa ordem de aprovação por decurso de prazo é antitética à própria razão de ser do licenciamento ambiental. Essa espécie *sui generis* de processo administrativo se orienta pela construção colaborativa de soluções. O licenciamento não trata de direitos pré-constituídos ou de situações de imediata percepção. Aliás, justamente por isso, ele é exigido: como não se sabe previamente quais são os potenciais efeitos ecológicos do empreendimento, instala-se o licenciamento como condição prévia. Por conseguinte, ele não convive bem com a preclusão (nem a temporal, nem a lógica ou a consumativa), eis que envolve contínuos fluxos de descobertas e renovações, bem como a constituição de novas situações fático-jurídicas.

Outro dispositivo que pode gerar discussões quanto a possíveis vícios de constitucionalidade ao não observar os princípios constitucionais da informação ambiental e da participação popular é o art. 12, que substitui as audiências ou consultas públicas por um programa de comunicação ambiental, com duração mínima de trinta dias e que objetiva a exposição do projeto e seus impactos, o esclarecimento de dúvidas e o recebimento de críticas. Não há qualquer detalhamento sobre como esse instrumento irá garantir a participação popular na tomada de decisão acerca do empreendimento.

A tramitação do PLS nº 654/2015 chamou a atenção devido a sua rapidez. Inicialmente, sua apresentação ocorreu em 29 de setembro de 2015. Houve o encaminhamento às comissões de Serviços de Infraestrutura; de Meio Ambiente; Defesa do Consumidor; e Fiscalização e Controle, cabendo à última a decisão terminativa. No entanto, em outubro de 2015, um ofício do presidente do Senado Federal solicitou que essa matéria fosse enviada à Secretaria Geral da Mesa, para ser encaminhada à apreciação da Comissão Especial do Desenvolvimento Nacional (CEDN).

Assim, o projeto foi à CEDN, em decisão terminativa. O relatório foi apresentado em 11 de novembro do mesmo ano, tendo sido concedida vista coletiva aos membros. Em 25 de novembro, o PLS nº 654/2015 foi aprovado, sem a realização de audiências públicas ou debates sobre seus efeitos. Em razão de recurso tempestivo, a matéria será analisada pelo Plenário da Casa para, depois,

seguir à Câmara Federal. A matéria aguarda inclusão em Ordem do Dia, em virtude da aprovação de requerimento de urgência.

4 A PEC Nº 65/2012

Além do PLS nº 654/2015, o Senado Federal analisou, pela sua Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), a polêmica PEC nº 65/2012, que “acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental”.⁷ A PEC retornou à CCJ pois houve aceitação de requerimento para que tramite em conjunto com a PEC nº 153/2015.⁸

A PEC nº 65/2012 recebeu a redação original a seguir.

Art. 1º O art. 225 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º.

Art. 225.

(...)

§ 7º A apresentação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente. (NR)

Em 27 de abril de 2016, data da primeira deliberação na CCJ, a PEC nº 65/2012 tornou-se objeto de inúmeras críticas e ganhou repercussão nacional. Houve manifestação do Ministério Público Federal, através de nota técnica do Grupo de Trabalho Intercameral (4ª Câmara de Coordenação e Revisão, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão e Procuradoria Federal do Direitos do Cidadão), datada de 3 de maio de 2016, com fundamentos robustos pela inconstitucionalidade da proposta.

O pronunciamento do Ministério Público Federal, contido na nota técnica, trata de aspectos de constitucionalidade da proposta e preconiza os itens a seguir: *i)* o cabimento irrefutável de controle jurisdicional da atuação do constituinte derivado; *ii)* a ofensa às cláusulas pétreas da CF/1988, em especial a separação de poderes e direitos e garantias fundamentais; *iii)* o enquadramento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano, com fundamento no princípio da solidariedade; *iv)* fulminar a estrutura técnico-jurídica em que se baseia o devido processo de licenciamento ambiental, pois o EIA não substitui o regime das licenças ambientais; *v)* violar os princípios da participação popular, da informação e da precaução; e *vi)* ofender o postulado da separação dos poderes e o princípio da inafastabilidade da jurisdição, expresso no art. 5º, inciso XXXV, da CF/1988.

7. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>.

8. Altera o art. 225 da Constituição Federal para incluir, entre as incumbências do poder público, a promoção de práticas e a adoção de critérios de sustentabilidade em seus planos, programas, projetos e processos de trabalho.

No mesmo sentido, o instituto O Direito por um Planeta Verde lançou uma nota de repúdio à PEC nº 65/2012.⁹ Nessa, a inconstitucionalidade é fundamentada na flagrante relativização do licenciamento ambiental e do próprio EIA e do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente, prerrogativas do poder público em suas atividades de controle ambiental. A proposta, segundo a nota, “fere diretamente a administração pública e a moralidade pública”, e envilece a cláusula pétrea contida no núcleo do art. 225 da CF/1988. Ademais, viola o princípio da vedação do retrocesso socioambiental, “pois atinge o mínimo essencial de proteção que abarca a gestão antecipatória, precaucional e prudente de riscos e impactos ambientais”. Ainda, refreia o acesso à Justiça, afrontando o princípio do devido processo legal.

Importante sublinhar que a PEC visa a autorizar o início da execução de obra, desrespeitando por completo o procedimento do licenciamento ambiental. A sociedade civil organizada, o Ministério Público e a coletividade em geral, após a notícia da aprovação do parecer pela CCJ do Senado Federal, repreenderem enfaticamente a proposição, conforme notas técnicas acima mencionadas, o que acabou por resultar na apresentação de novo parecer.

Inicialmente, é preciso esclarecer que, apesar da emenda da PEC nº 65/2012, a redação de seu conteúdo é controverso a ela ao pretender incluir o dispositivo constitucional, cuja redação é a seguinte: “a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensão ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”.

A primeira afirmação que sobressai do texto é a de que a proposta objetiva assegurar a execução da obra mediante a apresentação do EIA. Essa previsão colide frontalmente com o disposto no *caput* e no inciso IV, § 1º, do art. 225 da CF/1988, eis que se estabelece como condição para a execução da obra pretendida a elementar apresentação do EIA, prescindindo de qualquer apreciação pelos órgãos competentes.

A CF/1988 determina, no inciso IV, § 1º, do art. 225, que o EIA será exigido para obras ou atividades causadoras de “significativa degradação do meio ambiente”. O EIA, por sua vez, não se confunde com o licenciamento, pois é considerado um dos instrumentos de avaliação de impacto que pode ser exigido no processo do licenciamento ambiental (Farias, 2007).

O EIA é submetido à verificação do órgão ambiental, exigido no licenciamento de atividades com significativo potencial poluidor. Dado seu caráter preventivo, deve ser elaborado antes do licenciamento da obra ou atividade, de modo a subsidiar e orientar os gestores públicos na tomada de decisão, conforme preveem os incisos I e II do art. 10 da Resolução Conama nº 237/1997. O estudo objetiva não só

9. Disponível em: <<http://www.planetaverde.org/noticia/instituto/2904/planeta-verde-lanca-carta-de-repudio-a-pec652012>>. Acesso em: 16 maio 2016.

antever os riscos e os impactos ambientais negativos a serem prevenidos, corrigidos ou minimizados, mas também apresentar alternativas locacionais e tecnológicas ao empreendimento, ou, no limite – no caso de altos custos sociais e ambientais envolvidos –, recomendar a sua não realização.

Vale dizer que a elaboração do EIA pelo interessado não é garantia de que a obra ou a atividade poderá ser instalada ou iniciada, e nem poderia ser diferente, dado o caráter preventivo do instrumento. E, no caso de deferimento da implantação do projeto, ou seja, da concessão da licença, deve ser assegurada a adoção das medidas e das condicionantes exigidas pelo órgão licenciador para a necessária salvaguarda ambiental. Deste modo, as medidas e as condicionantes ambientais, isto é, o controle ambiental propriamente dito, decorrem da expedição da licença ambiental e não da apresentação do EIA.

Posto isso, a PEC ora analisada, além de ir na contramão dos movimentos mundiais de contenção e prevenção de riscos e danos ambientais, é, de fato, antijurídica ao não admitir condicionar a autorização para a execução da obra pretendida tão só à apresentação de um EIA. Propõe-se, destarte, a total ausência de controle pelo poder público do empreendimento causador de impacto ambiental.

Portanto, caso fosse aprovada pelo Senado – e isso chegou a ser aventado, mas a opinião pública teve uma forte participação para frear essa tendência – e posterior sanção pela Presidência da República, significaria o desmonte da legislação que rege o licenciamento ambiental de obras ou atividades que possam causar significativa degradação ambiental e, por consequência, poria em risco o direito intergeracional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,¹⁰ essencial à sadia qualidade de vida e mandamento constitucional.

5 CONCLUSÕES

Com base na análise do PLS nº 654/2015 e da PEC nº 65/2012, conclui-se que o tema do licenciamento ambiental ganhou importância e merece análise mais aprofundada. Muitas propostas partem de uma ideia de licenciamento ambiental em uma única etapa, para que ocorra de forma mais célere. A propósito e expondo as razões da inadequação do licenciamento único, Machado (2015, p. 322) aponta que há “a valorização da rapidez em empreender-se no país, valorizando somente a geração presente, obedecendo ao ‘capitalismo voraz’ e não levando em conta o ‘capitalismo equilibrado’”.

Não fosse isso suficiente, atinge o âmago do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e alija os princípios da prevenção e da

10. Segundo Silva (2013, p. 56), não se trata de um bem de domínio público, mas de interesse público, independentemente de sua dominialidade.

precaução, por não exigir o devido licenciamento ambiental, em etapas sucessivas de análise do impacto dos empreendimentos potencialmente poluidores.

Assim como outras questões sensíveis, cuja tentativa de alteração constitucional ou legislativa desvirtua princípios que dizem respeito a direitos fundamentais, a possibilidade de judicialização é uma consequência concreta.

Outra problemática das proposições é a contradição ao poder-dever, instituída pelo legislador constituinte, da atuação do poder público na proteção ao meio ambiente conforme estabelece o art. 23, incisos VI e VII, da CF/1988, que foi regulamentado pela LC nº 140/2011. Com efeito, ao definir que uma simples apresentação de EIA autoriza a execução da obra e dispensa a aprovação pelas instâncias estatais competentes, ou a autorização tácita dos órgãos envolvidos, elide-se todo o sistema jurídico administrativo que rege a atuação da administração pública, bem como as competências específicas na matéria.

Empreendimentos de infraestrutura e de menor escala são essenciais para o desenvolvimento econômico e social do país. O licenciamento ambiental, por seu turno, sofre de uma série de vícios e ineficiências. Um marco normativo geral pode solucionar, em parte, a demanda por segurança jurídica e definição de um procedimento para o licenciamento, inclusive diferenciado para cada tipologia de empreendimento. O que não se pode abrir mão é da análise acurada dos riscos e impactos ambientais, bem como do monitoramento do empreendimento licenciado, a fim de se evitar novas tragédias, como a de Mariana, em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

- DERANI, C. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- FARIAS, T. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 9, p. 3-5, 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-9-JANEIRO-2007-TALDEN%20FARIAS.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.
- _____. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Forum, 2013.
- HOFFMANN, R. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, jul. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema14/2015_1868_licenciamentoambiental_rose-hofmann>. Acesso em: 14 jul. 2016.
- MACHADO, P. **Direito ambiental brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIRRA, A. **Impacto ambiental**: aspectos da legislação brasileira. 3. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

MOREIRA, E. Licenciamento a jato: o caminho mais curto para desastres ambientais. **Direito do Estado**, n. 73, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/egon-bockmann-moreira/licenciamento-a-jato-o-caminho-mais-curto-para-desastres-ambientais>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

SILVA, J. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 14 jul. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 65, de 2012. Acrescenta o § 7º ao art. 225 da Constituição, para assegurar a continuidade de obra pública após a concessão da licença ambiental. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/109736>>. Acesso em: 13 jul. 2016.

_____. Projeto de Lei do Senado nº 654, de 2015. Dispõe sobre o procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Ministério Público Federal. **Nota técnica** – a PEC 65/2012 e as cláusulas pétreas. Brasília: MPF, 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>>. Acesso em: 16 maio 2016.

_____. **MMA e agricultura discutem licenciamento**. Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&cid=1687>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

PROPOSTAS DE REFORMA DA LEGISLAÇÃO SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Maurício Guetta

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento dos direitos de terceira dimensão e, mais especificamente, dos direitos socioambientais, teve como marcos impulsionadores, no plano internacional, a Declaração da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, e, no Brasil, a Lei nº 6.938/1981, que disciplinou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), seus princípios e instrumentos, como o licenciamento ambiental, bem como a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que estabeleceu o direito fundamental de toda a coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A evolução dos níveis de proteção jurídica ao bem jurídico ambiental, aliás, deu-se concomitantemente com o aprofundamento dos chamados conflitos de massa, dotados de forte repercussão econômica, social e ambiental.

A origem do licenciamento ambiental, aliás, ocorreu antes da promulgação da CF/1988. No plano estadual, a estruturação dos órgãos ambientais para o licenciamento se deu nos idos da década de 1970 – caso do estado de São Paulo, por exemplo, que passou a disciplinar a matéria a partir da Lei Estadual nº 997/1976. No plano nacional e federal, a citada Lei nº 6.938/1981 acabou por sedimentar o licenciamento como instrumento da PNMA.

São, portanto, mais de trinta anos de consolidação do licenciamento ambiental no país, sendo notória e consensual a sua relevância para a preservação dos direitos difusos da sociedade brasileira relativamente ao equilíbrio ecológico que deve marcar a tutela ambiental, para a proteção dos direitos das populações atingidas por impactos decorrentes de instalação e operação de empreendimentos potencialmente poluidores e para a pacificação ou atenuação de conflitos. Além disso, o licenciamento ambiental funciona como instrumento de base de toda a PNMA, especialmente em relação à sua função eminentemente preventiva, dada a indisponibilidade, a essencialidade e a dificuldade/impossibilidade de reparação de danos que marcam o bem jurídico ambiental.

Por uma série de fatores que serão sumariamente explicitados ao longo deste capítulo – desestruturação dos órgãos públicos responsáveis pela emissão de atos administrativos no bojo do procedimento de licenciamento ambiental, falta de efetividade dos direitos constitucionais à informação e à participação, baixa qualidade dos estudos de avaliação de impacto ambiental e as não raras intervenções políticas nas decisões que deveriam ser de índole técnica –, após anos de aplicação, o licenciamento ambiental passou a ser alvo de críticas por parte dos mais diversos setores da sociedade e do próprio poder público. Tais críticas, vale dizer desde já, jamais caminharam na direção da extinção do licenciamento, mas, ao contrário, visaram sempre ao aperfeiçoamento do instrumento, ainda que cada segmento social, empresarial e público costume valorizar os aspectos que lhes são de maior interesse e relevância.

Em linhas gerais, ressalvada uma ou outra filigrana, os problemas constatados na execução do licenciamento ambiental não dizem respeito a falhas, lacunas ou obscuridades interpretativas da legislação que rege o tema. Apesar de reconhecermos a possibilidade de uma nova norma poder contribuir para o aperfeiçoamento deste instrumento, o fato é que os mencionados entraves para alcançar o licenciamento mais adequado para a sociedade brasileira se encontram justamente na falta de efetividade dos mandamentos legais e normativos que regem a matéria. Como bem constata Cappelli e Silva (2016, p. 78),

várias das limitações na aplicação do licenciamento são externas a ele e não dizem respeito à regulamentação: baixas capacidade (em quantidade e qualidade) e autonomia das instituições de meio ambiente, investimentos insuficientes para produção de conhecimento e para criação de referências de planejamento para a operação dos licenciamentos individuais (como zoneamentos ambientais) e a persistência de políticas e programas setoriais (transporte, energia etc.) que ignoram temas socioambientais, centrais no processo de licenciamento dos projetos que delas derivam.

E continuam os mesmos autores: “se a legislação é suficiente, nem por isso se pode afirmar que tudo vai bem. Ao contrário, processos decisórios sobre políticas, projetos e obras, especialmente de infraestrutura, muitas vezes são conduzidos sem transparência e participação social adequadas” (*idem, ibidem*).

Para além dessas tormentosas questões, quase todas de difícil resolução diante da paralisia estatal em relação à necessidade de aprimoramento e ao fortalecimento da gestão socioambiental no Brasil, é certo que a absoluta desconsideração dos interesses ambientais no planejamento de políticas de desenvolvimento e de infraestrutura acaba por resultar no estrangulamento do licenciamento ambiental, que termina por servir de canalizador de todos, ou quase todos, os conflitos decorrentes da implantação de empreendimentos potencialmente poluidores. Nesse sentido, continuam Cappelli e Silva (2016, p. 85):

é importante garantir que não somente os projetos individuais incorporem meio ambiente no seu planejamento, instalação e operação, mas também que políticas, planos e programas setoriais e de desenvolvimento (de onde normalmente derivam os projetos individuais a serem licenciados) o façam em primeiro lugar. Ao abordar os temas ambientais nas fases iniciais de planejamento, há a possibilidade real de incorporação dos temas socioambientais e maior oportunidade para incorporação de fato dos processos de participação e de seus conteúdos, em particular daqueles grupos sociais potencialmente afetados pelo que está sendo planejado.

Em que pese tal contexto, o fato é que há, atualmente, uma série de projetos de lei (PLs) e uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) em trâmite no Congresso Nacional para alterar o regramento jurídico aplicável ao licenciamento ambiental – excluída aqui a proposta de resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama),¹ a qual, no momento da elaboração do presente estudo, encontrava-se descartada, sem tramitar. Para se ter ideia da quantidade de textos que pretendem disciplinar o tema, mencionamos alguns a seguir.

- 1) Na Câmara dos Deputados: PL nº 3.729/2004 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental) e apensados (PLs nºs 3.957/2004, 3.829/2015, 5.435/2005, 5.918/2013, 5.576/2005, 3.941/2011, 1.147/2007, 2.029/2007, 358/2011, 1.700/2011, 5.716/2013, 6.908/2013, 4.429/2016); Projeto de Lei e outras Proposições (PLP) nº 404/2014 (sobre a participação dos estados no licenciamento); PL nº 6.969/2013 (sobre avaliação e estudo prévio de impacto ambiental e licenciamento ambiental sobre bioma marinho); PL nº 5.918/2013 (sobre contaminação ambiental e licenciamento); PL nº 2.827/2015 (sobre licenciamento de empreendimentos localizados em reservas de desenvolvimento energético sustentáveis); PL nº 1.443/2015 (sobre licenciamento de projetos do programa Minha Casa Minha Vida); PL nº 675/2015 (sobre regras para a obtenção de licenciamento); PL nº 679/2007 (sobre procedimento de licenciamento); PL nº 3.048/2011 (legisla o licenciamento de geração de energia de pequeno porte); PLP nº 183/2015 (estabelece competência aos municípios para o licenciamento ambiental); PLP nº 370/2014 (permite transferências voluntárias para o orçamento de licenciamento); PL nº 1.190/2015 (legisla o licenciamento de resíduos da construção civil); PL nº 29/2015 (licenciamento de barragens); PL nº 5.226/2009 (licenciamento em projetos de proteção de florestas); PL nº 6.077/2009 (licenciamento de cultivo de cana-de-açúcar); Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 54/2015 (susta decreto sobre competência da União em matéria de licenciamento); PL nº 1.962/2015 (licenciamento de pequenas centrais hidrelétricas); PL nº 5.435/2005 (licenciamento de projetos de recuperação ambiental);

1. Sobre o tema, ver Guetta (2016).

PL nº 8.062/2014 (revoga artigos sobre licenciamento e controle ambiental); PL nº 1.546/2015 (normas gerais para o licenciamento); PL nº 2.163/2011 (licenciamento de empreendimentos agropecuários); PL nº 7.182/2014 (licenciamento em APAs); PL nº 1.996/2015 (competência do Conama sobre licenciamento); PL nº 4.996/2013 (avaliação ambiental estratégica como parte obrigatória do processo de licenciamento ambiental); PL nº 5.687/2009 (licenciamento prévio para importação de produtos químicos); PL nº 3.729/2012 (aumento da compensação ambiental previstos no processo de licenciamento); PL nº 3.902/2004 (estudo de emissões de gases de efeito estufa no licenciamento); PL nº 791/2007 (custos do licenciamento).

- 2) No Senado Federal: Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 10/2016 (localização dos depósitos de agrotóxicos sujeita a licenciamento ambiental); Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 602/2015 (Balcão Único de Licenciamento Ambiental); PL nº 603/2015 (licenciamento de potenciais hidroenergéticos); PLS nº 654/2015 (procedimento de licenciamento especial para empreendimentos de infraestrutura); PLS nº 739/2011 (planos de sustentabilidade no licenciamento); PEC nº 65/2012 (extinção do licenciamento).

Em sua maioria, tais proposições legislativas têm o condão de modificar sensivelmente o sistema vigente, fragilizando a proteção do meio ambiente e das populações impactadas por empreendimentos, o controle público sobre a utilização dos recursos ambientais, a governança por parte dos órgãos públicos sobre os impactos socioambientais causados por atividades potencialmente poluidoras e a participação social.

No mais, há convergência entre os diversos setores da sociedade e do poder público sobre a necessidade de que o Congresso Nacional realize e amplie os debates acerca do tema, visto que, até a conclusão deste capítulo, não haviam sido realizadas audiências públicas ou outras formas de oitivas de especialistas e interessados – o que se contrapõe à notória importância estratégica do licenciamento ambiental para todos os segmentos da sociedade e para o próprio poder público. Tal ampliação da participação social nos debates legislativos ainda se justifica pelo acúmulo teórico e prático do qual dispõe o Brasil, seja na academia científica, nos órgãos ambientais, na sociedade civil, seja, ainda, nos povos e nas comunidades tradicionais, no Ministério Público (Federal e estaduais) e no setor empresarial, entre outros.

A ausência de diálogo do Congresso Nacional em relação às referidas proposições legislativas, aliás, resultou no fato de que, em termos de conteúdo, as principais propostas de alteração legislativa – a saber, aquelas que têm tramitado com mais

densidade política – não dialogam com os supramencionados gargalos e as limitações verificados no licenciamento ambiental atualmente; pelo contrário, acabam por impor graves retrocessos aos direitos fundamentais e às demais garantias fundantes do referido instrumento da PNMA, resultando em inaceitável flexibilização.

Por certo, o tratamento conferido pelos projetos de lei ao licenciamento ambiental deveria seguir a tônica do seu fortalecimento, visto se tratar de tema relevantíssimo para o país, que figura na primeira posição do *ranking* mundial de países megadiversos, constituído por sociedade altamente plural, com inúmeros povos e comunidades tradicionais. Isto consiste, a bem da verdade, no eixo central da PNMA, que conta com ampla proteção constitucional sobre direitos difusos da coletividade brasileira relativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sobre direitos fundamentais de populações afetadas por empreendimentos, incluindo-se povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais. O licenciamento ambiental possui destacada relevância também para as ordens econômica e social brasileira, uma vez que guarda relação direta com o desenvolvimento de atividades econômicas.

A relevância do assunto é também respaldada pelo momento histórico em que vivemos,

numa época em que a humanidade deve escolher o seu futuro. À medida que o mundo se torna cada vez mais interdependente e frágil, o futuro enfrenta, ao mesmo tempo, grandes perigos e grandes promessas. Para seguir adiante, devemos reconhecer que, no meio de uma magnífica diversidade de culturas e formas de vida, somos uma família humana e uma comunidade terrestre com um destino comum. Devemos somar forças para gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz. Para chegar a este propósito, é imperativo que, nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, com a grande comunidade da vida, e com as futuras gerações (Coimbra, 2002, p. 453).

2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA CF/1988

Até a edição da Carta Constitucional de 1988 – chamada de Constituição Verde, por ser a primeira a trazer dispositivos específicos sobre a preservação do meio ambiente –, o regramento infraconstitucional é que tratava da temática ambiental. Com o seu advento, o ordenamento jurídico, no que tange à matéria ambiental, ganhou unicidade, uma vez que o modo de pensar a tutela jurídica ambiental passou, obrigatoriamente, a ser orientado pelas disposições constitucionais.

Certamente, a inclusão da temática ambiental no texto constitucional pode ser considerada um dos principais marcos da proteção jurídica do meio ambiente e da evolução legislativa infraconstitucional do direito socioambiental. Ambos são

expressões da necessidade de regulamentação dos direitos fundamentais e dos deveres, os quais passaram a contar com previsão expressa na “nova” ordem constitucional.²

Muitos foram os méritos da Carta Magna no que se refere à questão ambiental: disciplinou as competências legislativa (art. 24, incisos VI, VII e VIII e §§ 1º e 2º) e administrativa (art. 23, incisos VI e VII); incluiu a preservação do meio ambiente como princípio das ordens social³ e econômica (art. 170, inciso VI); bem como dedicou capítulo exclusivo à tutela do meio ambiente (capítulo VI).

Em que pesem tais avanços, a mais importante conquista se deu na inclusão do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme disposto no *caput* do art. 225 da CF/1988.⁴ Assim, com a CF/1988, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi alçado à categoria de direito fundamental; mais que isso, direito fundamental pertencente a toda a coletividade. Sobre o tema, Benjamin (2007, p. 73) preleciona que:

além da instituição desse inovador “dever de não degradar” e da ecologização do direito de propriedade, os mais recentes modelos constitucionais elevam a tutela ambiental ao nível não de um direito qualquer, mas de um direito fundamental, em pé de igualdade (ou mesmo, para alguns doutrinadores, em patamar superior) com outros também previstos no quadro da Constituição.

Tamanha é a relevância desse direito fundamental difuso que, para protegê-lo, o legislador constituinte originário impôs ao poder público e à coletividade o dever constitucional de defender e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CF/1988, *caput, in fine*), além de estabelecer medidas consideradas essenciais para a efetividade do aludido direito de todos.⁵

Importante registrar, ademais, que tal direito fundamental de titularidade difusa foi expressamente qualificado como essencial à sadia qualidade de vida, o que torna explícita a sua relação direta com o princípio da dignidade da pessoa humana. Mais que isso, o princípio ou direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente

2. Diante das disposições constitucionais, fez-se mister a edição de uma série de leis infraconstitucionais objetivando conferir efetividade aos direitos e aos deveres agora previstos pela CF/1988, entre as quais podem ser mencionadas, *exempli gratia*: i) a Lei nº 9.795/1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental como forma de regulamentar o inciso VI do § 1º do art. 225; ii) a Lei nº 9.985/2000, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, em atenção ao previsto no inciso III do § 1º do art. 225; iii) a Lei nº 11.105/2005, que disciplina a Política Nacional de Biossegurança e estabelece mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGMs) e seus derivados, em atenção aos incisos II, IV e V do mesmo dispositivo constitucional; e iv) a Lei nº 9.605/1998, que regulamenta o § 3º do art. 225, ao dispor sobre a responsabilização penal e a administrativa ante a condutas lesivas ao meio ambiente.

3. A partir da inclusão do capítulo VI (Do meio ambiente) no título VIII (Da ordem social).

4. Michel Prieur assinala que “cada indivíduo tem um direito subjetivo à pureza natural de sua vida” (Prieur, 2004, p. 917, tradução nossa).

5. No escólio de Édís Milaré, “é, sem dúvida, o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental” (Milaré, 2013, p. 259).

equilibrado guarda relação direta com o direito à vida, constitucionalmente previsto no *caput* do art. 5º da CF/1988, tanto no que toca à qualidade de vida como à sobrevivência do ser humano – da atual e das futuras gerações –, dependente da promoção e da manutenção do equilíbrio ecológico do meio ambiente.⁶

Sendo certa a sua relevância, é preciso compreender adequadamente o seu conteúdo, o que impõe um olhar atento para a qualificação conferida pelo legislador constituinte ao meio ambiente: ele deve ser ecologicamente equilibrado.⁷ Com efeito, a designação meio ambiente ecologicamente equilibrado – e não apenas meio ambiente – como o bem objeto de proteção jurídica possui relevância,⁸ uma vez que, para atender à orientação constitucional da manutenção do equilíbrio ecológico, é imprescindível a devida proteção aos componentes ambientais, já que são necessários a este desiderato.

Nos dizeres de Rodrigues (2005, p. 76-77), o bem jurídico em questão é formado pelos:

“componentes ambientais” que interagem em complexos processos e reações culminando com o equilíbrio ecológico. Logo, são imprescindíveis à “formação do equilíbrio ecológico” e, por isso mesmo, têm o mesmo regime jurídico do bem ambiental imediatamente tutelado que é o equilíbrio ecológico. Talvez por isso sejam denominados (componentes ambientais) de bens ambientais, mesmo sabendo-se que são parte essencial e responsáveis pela formação do equilíbrio ecológico.

Desse modo, evidencia-se que os elementos que compõem e integram o meio ambiente ecologicamente equilibrado devem, por via de consequência, ser objeto de proteção jurídica.⁹

Tal orientação decorre da necessidade de compreender as características do bem jurídico enquanto objeto de proteção material. No caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a sua efetiva proteção impõe que se resguarde a higidez dos componentes ambientais, isto é, de todos os elementos que compõem o meio

6. A doutrina ressoa, de forma uníssona, a premissa de que “o reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da própria existência física e saúde dos seres humanos, quer quanto ao aspecto da dignidade dessa existência – a qualidade de vida –, que faz com que valha a pena viver” (Milaré, 2013, p. 258). Ainda nesse sentido, Bechara (2003, p. 1) pontifica que “não há como se falar em sobrevivência e dignidade da pessoa humana sem relacioná-las à preservação do equilíbrio ambiental”.

7. A referida afirmação é corroborada pela totalidade da doutrina (Rodrigues, 2005, p. 71).

8. Como bem assevera Machado (2012, p. 67-68), “a especial característica do princípio é a de que o desequilíbrio ecológico não é indiferente ao Direito, pois o Direito Ambiental realiza-se somente numa sociedade equilibrada ecologicamente. Cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição do Brasil, além de afirmar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determina que incumbe ao Poder Público proteger a fauna e a flora, interditando as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem a extinção de espécies (art. 225, *caput* e § 1º, inciso VII).”

9. É também o que afirma Ayala (2011, p. 154) quando assevera que “a proteção subjetiva do ambiente tem sua construção organizada decisivamente em torno de um alargamento do objetivo que deve ser atingido por essa proteção, reproduzindo a necessidade de se garantir uma elevada qualidade de vida e a qualidade de todos os seus elementos formativos e constitutivos”.

ambiente e cuja interação permite o seu equilíbrio, tais como o ar, a água, a fauna, a flora, o solo etc.

Portanto, o equilíbrio ecológico e os elementos que o compõem são objeto de máxima proteção do sistema jurídico brasileiro, já que constituem a base central da garantia do direito fundamental coletivo previsto no art. 225 da CF/1988.

Além das já apontadas consequências jurídicas decorrentes da elevação do meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de direito fundamental da coletividade, deve-se observar que uma das premissas diretamente relacionadas ao mandamento constitucional em questão consiste no dever geral de não degradação. Sobre o tema, Benjamin (2007, p. 69) assevera que “o primeiro aspecto positivo que se observa nos vários regimes constitucionais do meio ambiente, especialmente no brasileiro, é a instituição de um inequívoco dever de não degradar, contraposto ao direito de explorar inerente ao direito de propriedade, previsto no artigo 5, XXII da Constituição Federal”.

Especificamente quanto ao licenciamento ambiental, uma questão de relevância para a compreensão da sua proteção constitucional diz respeito às medidas estabelecidas pela própria CF/1988 como essenciais para “assegurar a efetividade desse direito” (art. 225, § 1^a) – o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entre elas, relacionam-se diretamente com o licenciamento ambiental os deveres de: *i*) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas; *ii*) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; *iii*) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; e *iv*) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

Como se verifica, o licenciamento ambiental é objeto de proteção constitucional expressa e tacitamente, sendo considerado o principal instrumento de controle e fiscalização de atividades potencialmente causadoras de impactos socioambientais ou degradação do meio ambiente. É imprescindível aos desideratos constitucionais, pela prevenção e pela mitigação de danos, por sua relevante finalidade de pacificação ou minimização de conflitos decorrentes da instalação e operação de empreendimentos e pelo resguardo de direitos da coletividade e das populações impactadas pela instalação e pela operação de empreendimentos, característica esta que guarda relação direta com a preservação do Estado Democrático de Direito.

Ainda nesse sentido, vale registrar que o art. 23 da CF/1988, em seus incisos VI e VII, igualmente conferiu proteção constitucional ao licenciamento ambiental, ao determinar ser de competência comum da União, dos estados e do Distrito Federal (além dos municípios, com competência definida no art. 30) a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora.

No mais, é preciso ter em mente que o licenciamento ambiental é a materialização do princípio geral da prudência,¹⁰ subdividido nos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, cuja incidência e justificativa, ampla e unanimemente aceitas pela doutrina e pela jurisprudência nacionais e internacionais, encontram lugar na concepção de que “o dano ambiental é de difícil reparação” (Milaré, 2013, p. 326). Nesse sentido, Rodrigues (2005, p. 203-204) assinala que:

se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais poderá ser revivido. Uma espécie extinta é um dano irreparável. Uma floresta desmatada causa uma lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna e da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam. Enfim, com o meio ambiente, decididamente, é melhor prevenir do que remediar.

Noutras palavras, sendo o principal mecanismo de efetivação dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, além de ser essencial à efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o licenciamento ambiental, em verdade, é instrumento que se encontra no núcleo intangível da Constituição, tal como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF),¹¹ uma vez que:

o Direito Ambiental é – ou deve ser –, antes de mais nada, um conjunto de normas de caráter preventivo. Em todos os segmentos dessa disciplina jurídica se ressalta o aspecto da prevenção do dano ambiental. A tutela do meio ambiente, através de longa evolução, ultrapassou a fase repressiva-reparatória, baseada fundamentalmente em normas de responsabilidade penal e civil, até atingir o estágio atual em que a preocupação maior é com o evitar e não com o reparar ou o reprimir (Benjamin, 1992, p. 30).

No espectro infraconstitucional, o licenciamento ambiental conta com ampla previsão na já mencionada Lei nº 6.938/1981, que instituiu a PNMA, a

10. “A prudência implica refletir sobre o alcance e as consequências dos atos e de tomar as medidas necessárias para que se evite causar dano a alguém. Inserido no âmbito da prudência, o princípio da precaução consagra a exigência social de um reforço da prevenção através da implicação inédita de seus instrumentos de prevenção aos riscos potencialmente graves e irreversíveis, mas onde a probabilidade de ocorrência ainda é pouco conhecida. As convergências entre precaução, prevenção e prudência podem justificar que o princípio da precaução possa ser substituído por um princípio da prudência, que englobaria a prevenção e a precaução” (Kourilsky e Viney, 2000, p. 21, tradução nossa).

11. STF, Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.086-7/Santa Catarina. Relator: ministro Ilmar Galvão. Diário da Justiça, 10 de agosto de 2001.

qual o estabelece como um de seus principais instrumentos (art. 9º, inciso IV). Mais especificamente, o art. 10 da lei impõe que:

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 (Brasil, 1981).

Por fim, a Lei Complementar nº 140/2011, que regulamentou o mencionado art. 23, incisos VI e VII e parágrafo único da CF/1988, prevê como objetivos fundamentais da atuação da União, estados, Distrito Federal e municípios: *i)* proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; *ii)* garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; *iii)* harmonizar as políticas e as ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; e *iv)* garantir a uniformidade da política ambiental para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Há, ainda, uma série de outras normas que resguardam e disciplinam o licenciamento ambiental: as resoluções do Conama nº 1/1986, nº 9/1981 e nº 237/1997; a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada pelo Decreto nº 5.051/2004; a Portaria Interministerial nº 60/2015; a Instrução Normativa nº 2/2015 da Fundação Nacional do Índio (Funai); a Instrução Normativa nº 1/2015 da Fundação Cultural Palmares (FCP); a Instrução Normativa nº 1/2015 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), entre outras.

Como se verifica, a CF/1988 e a legislação infraconstitucional claramente estabelecem deveres ao poder público no sentido de controlar previamente e fiscalizar, mediante o licenciamento ambiental, atividades consideradas potencialmente poluidoras ou causadoras de degradação ambiental, a fim de garantir a efetividade do direito da coletividade brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Pontue-se, ademais, que nenhuma das disposições constitucionais e legais aplicáveis estabelece qualquer tipo de exceção aos referidos deveres do poder público.

Relacionando-se, portanto, de forma direta com o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aplica-se ao licenciamento ambiental todas as orientações constitucionais que resguardam a inviolabilidade dos direitos fundamentais, visto que uma de suas principais finalidades é justamente garantir que os direitos mínimos do cidadão e da coletividade não possam ser

alterados pelo legislador ou ser objeto de violação por parte dos demais membros da sociedade e do próprio Estado. Nos dizeres de Branco (2000, p. 104),

os direitos fundamentais são hoje o parâmetro de aferição do grau de democracia de uma sociedade (...). A compreensão, portanto, das normas constitucionais não pode desprender-se do desígnio essencial do constituinte, que busca estruturar o Estado sobre o pilar ético-jurídico-político do respeito e da promoção dos direitos fundamentais.

A inviolabilidade dos direitos fundamentais é uma das características mais marcantes: tendo o constitucionalismo definido as garantias mínimas do cidadão e da coletividade, nem mesmo o poder público pode alijá-las. Daí a já mencionada vedação contida no art. 60, § 4º, inciso IV, da CF/1988, que estabelece a vedação de supressão/limitação a direitos fundamentais consagrados pelo legislador constituinte originário. É também o que aponta Abboud (2011, p. 95-97):

os direitos fundamentais e sua respectiva preservação constituem um dos principais objetivos da evolução do constitucionalismo, a tal ponto que hoje não se pode conceber o Estado Constitucional sem a preservação dos referidos direitos. Na realidade, os direitos fundamentais são direitos subjetivos que o cidadão pode fazer valer contra o Poder Público e contra a própria sociedade. (...) Os direitos fundamentais são essencialmente direitos contra o Poder Público (governo). A própria existência dos direitos fundamentais seria colocada em risco caso fosse admitida restrição contra eles, sob o argumento de que tal restrição traria benefício geral para a maioria da sociedade ou então para o próprio governo, ou ainda viabilizaria a preservação do interesse público.

Por certo, tal inviolabilidade se aplica ainda com mais vigor às atividades próprias do Poder Legislativo, o qual deve sempre guardar coerência lógico-material com o conteúdo dos direitos fundamentais, alicerce do sistema democrático constitucional. Sobre o tema, deve-se observar que:

a constitucionalização dos direitos fundamentais impede que sejam considerados meras autolimitações dos poderes constituídos – dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário –, passíveis de serem alteradas ou suprimidas ao talante destes. Nenhum desses Poderes se confunde com o poder que consagra o direito fundamental, que lhes é superior. Os atos dos poderes constituídos devem conformidade aos direitos fundamentais e se expõem à invalidade se os desprezarem. Os direitos fundamentais qualificaram-se, juridicamente, como obrigações indeclináveis do Estado. No âmbito do Poder Legislativo, é enfatizar o óbvio dizer que a atividade legiferante deve guardar coerência com o sistema de direitos fundamentais (Mendes, Coelho e Branco, 2008, p. 126).

Nesse sentido, é preciso invocar, ademais, o princípio constitucional da vedação de retrocesso em direitos fundamentais sociais e/ou socioambientais, aplicável às proposições legislativas que pretendam suprimir ou impor limitações ao núcleo central dos referidos direitos, com fundamento no art. 3º, incisos I e III, art. 5º, §§ 1º e 2º, art. 7º, *caput*, art. 60, § 4º, inciso IV, e art. 170, *caput* e incisos VII e VIII, da CF/1988, além dos arts. 225 e 231.

Trata-se, por certo, de norma mandamental de altíssima relevância para a manutenção do Estado Democrático de Direito, tal como reconhecido pela jurisprudência¹² e pela doutrina,¹³ guardando relação direta com os valores jurídicos republicanos, a segurança jurídica, a dignidade da pessoa humana, a máxima eficácia das normas definidoras de direitos fundamentais, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais, apenas para citar as suas bases mais evidentes (Sarlet e Fensterseifer, 2012, p. 142-143).

Com essas considerações em mente, passamos a tecer comentários breves e pontuais acerca de duas das proposições legislativas atualmente sob debate no Senado Federal: a PEC nº 65/2012 e o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 654/2015.

3 BREVE ANÁLISE DA PEC Nº 65/2012 E DO PLS Nº 654/2015

Conforme mencionado anteriormente, são diversas as proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional destinadas a alterar o atual regramento jurídico sobre licenciamento ambiental. Considerando a amplitude e a diversidade dessas propostas, bem como as limitações aplicáveis a este capítulo, apresentaremos considerações sobre a PEC nº 65/2012 e o PLS nº 654/2015, visto se tratarem de matérias que têm sido debatidas no âmbito do Senado Federal quando da elaboração deste estudo. Registramos, outrossim, que deixaremos de comentar especificamente o PL nº 3.729/2004, em trâmite na Câmara dos Deputados, pois, apesar de este se encontrar na ordem do dia do Poder Legislativo, segue sem definição sobre qual dos vários textos substitutivos será, de fato, apreciado, contando inclusive com a possibilidade de ser apresentado novo substitutivo pelo governo federal.

3.1 PEC nº 65/2012

A PEC nº 65/2012, de autoria do senador Acir Gurgacz, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Rondônia (PMDB/RO), e atualmente relatada pelo senador Randolfe Rodrigues, da Rede do Amapá, pretende acrescentar o § 7º ao art. 225 da CF/1988, com o seguinte teor: “a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente”.

12. Exemplos: STF, segunda turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 639.377/São Paulo. Relator: ministro Celso de Mello. Diário da Justiça, 15 de setembro de 2011. STF, segunda turma. Ag. Reg. no Recurso Extraordinário nº 581.352/Amazonas. Relator: ministro Celso de Mello. Diário de Justiça Eletrônico (DJE), 27 de fevereiro de 2014. No mesmo sentido: STF, primeira turma. Agravo Regimental em Recurso Extraordinário com Agravo nº 763644/São Paulo. Relator: ministro Roberto Barroso. Diário da Justiça, 16 de setembro de 2014. STF, segunda turma. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 581.352/Amazonas. Relator: ministro Celso de Mello. Diário da Justiça, 22 de novembro de 2013.

13. Barroso (2009, p. 179-180), Canotilho (1998, p. 320-321), Derbli (2007, p. 295) e Miozzo (2010, p. 110) são exemplos.

Ao prever que a mera apresentação de EIA resulta em autorização para a execução da obra, o projeto pretende simplesmente extinguir o licenciamento ambiental, intenção que configura gravíssimo e inaceitável retrocesso aos direitos fundamentais da sociedade brasileira, notadamente os direitos de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à sadia qualidade de vida, bem como aos direitos fundamentais das populações impactadas por empreendimentos – todos resguardados pela Carta Constitucional.

Conforme exposto anteriormente, não se pode deixar de observar que o licenciamento ambiental é objeto de ampla e expressa proteção da CF/1988 e por farta e consolidada legislação infraconstitucional, sendo o principal instrumento da PNMA para prevenção, mitigação e compensação de impactos e danos socioambientais, bem como para a gestão de conflitos e a proteção de direitos socioambientais.

Nesse sentido, repise-se, o licenciamento ambiental, expressamente qualificado pela Constituição da República como instrumento essencial para a efetividade do direito fundamental previsto no art. 225, deve ser fortalecido pelo Estado brasileiro, garantindo-se o cumprimento dos direitos à informação e à participação social, além de melhores condições institucionais, financeiras e de recursos humanos aos órgãos ambientais, independência e autonomia às decisões dos agentes públicos, melhoria da qualidade dos estudos de avaliação de impacto ambiental, entre outras medidas amplamente debatidas com os mais diversos setores da sociedade e do poder público.

Não bastasse isso, ao estabelecer que as obras não poderão ser suspensas ou canceladas após a apresentação do EIA, a PEC nº 65/2012 encontra obstáculo intransponível nas cláusulas pétreas atinentes ao princípio da separação dos poderes e aos princípios da inafastabilidade do controle jurisdicional, da efetividade das decisões judiciais e do acesso à justiça – cânones essenciais do Estado democrático de direito.

Pontue-se, por oportuno, que eventual aprovação da referida PEC geraria inúmeras consequências negativas para toda a sociedade brasileira, o poder público e os próprios setores produtivos. Citam-se o significativo aumento do risco de desastres socioambientais, a exemplo do verificado em decorrência do rompimento da barragem de rejeitos de mineração em Mariana (Minas Gerais); a ausência de prevenção, mitigação e compensação de impactos decorrentes de empreendimentos; a reiterada violação de direitos das populações atingidas; a ampliação dos conflitos sociais e ambientais; a absoluta insegurança jurídica aos empreendedores e ao poder público; e o inédito precedente voltado a restringir a atuação do Poder Judiciário no controle dos atos administrativos.

Importa mencionar ainda que a referida proposição legislativa foi amplamente rechaçada pela sociedade em geral, como bem anotado no parecer apresentado pelo

senador Randolfe Rodrigues no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, *in verbis*:

importante mencionar que a proposição foi objeto de inúmeras críticas e ganhou repercussão nacional. Houve manifestação do Ministério Público Federal, por meio de Nota Técnica do Grupo de Trabalho Intercameral (4ª Câmara de Coordenação e Revisão; 6ª Câmara de Coordenação e Revisão e Procuradoria Federal do Direitos do Cidadão), com fundamentos robustos pela inconstitucionalidade da proposta. Igualmente, entidades ambientalistas, sociedade civil, academia e conselhos de classe emitiram notas de repúdio à proposição, com ênfase no retrocesso ambiental originário da proposição.

(...)

Destacamos, sobretudo, a participação social no sentido de absoluta rejeição desta matéria, com base nos dados do Portal e-Cidadania, do Senado Federal. No e-Cidadania, que é hoje um instrumento fundamental para permitir aos cidadãos opinarem em relação às proposições em trâmite nesta Casa, de um total de 30.153 pessoas que se manifestaram em relação à PEC nº 65, de 2012, 29.848 são contra a PEC. Apenas 305 pessoas opinaram a favor de sua aprovação.¹⁴

Entre as diversas manifestações contrárias apresentadas no respectivo processo legislativo, mencionam-se os seguintes trechos da manifestação apresentada pelo Ministério Público Federal (MPF) quando da análise da PEC nº 65/2012, que novamente corrobora nossa posição sobre a sua patente inconstitucionalidade.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012, ao acrescentar o § 7º do art. 225 da Constituição, com a redação apresentada e aprovada pelo Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal, altera por completo a sistemática vigente acerca do licenciamento ambiental, em flagrante violação a cláusulas pétreas da Constituição, a princípios constitucionais explícitos e a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional.

A justificação da PEC não encontra respaldo fático ou jurídico, e o seu conteúdo fragiliza a proteção do meio ambiente, diminuindo drasticamente ou até mesmo eliminando o padrão de proteção ambiental atualmente proporcionado pela legislação em vigor.

A modificação proposta – e seus reflexos analisados nessa Nota Técnica – contraria frontalmente as disposições constitucionais que tratam das obrigações do poder público para dar efetividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, se aprovada pelo Congresso Nacional, colocará em risco não somente o equilíbrio ambiental, mas o bem-estar de toda a população, desta geração e futuras.¹⁵

14. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/recomendacao022016.pdf>>.

15. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>>.

Importante mencionar, por fim, algumas das conclusões apresentadas pelo senador Randolfe Rodrigues junto à CCJ do Senado que evidenciam as inconstitucionalidades anteriormente apontadas. Vejamos:

o mesmo não se verifica com relação à PEC nº 65, de 2012, que, a nosso ver, incorre em inconstitucionalidade por violação ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido no *caput* do art. 225 da Constituição, e equiparado a direito fundamental, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 22.164, cujo relator foi o ministro Celso de Mello. Como se verá, a inserção do pretendido § 7º ao art. 225 ofende as cláusulas pétreas da Constituição de 1988, em especial os direitos e garantias fundamentais, e também a separação de poderes. Viola os princípios constitucionais da participação popular, da informação e da precaução e ofende o princípio da inafastabilidade da jurisdição, expresso no inciso XXXV do art. 5º.

(...)

A flagrante inconstitucionalidade decorre, igualmente, da ofensa ao princípio da vedação do retrocesso ambiental, da preservação da integridade ambiental como direito fundamental e limitação constitucional explícita às atividades econômicas, conforme dispõe o inciso VI do art. 170 da Constituição.

(...)

Ao dispensar o licenciamento ambiental, e autorizar a execução de obra mediante a mera apresentação do EIA, a PEC nº 65, de 2012, cria exceção incompatível com os dispositivos constitucionais do § 1º do art. 225 e com o princípio da moralidade administrativa, além de violar o interesse público da proteção ambiental. Além disso, no mérito, a proposição carece de juridicidade, eis que cria um procedimento autorizativo de execução de obras potencialmente poluidoras contraditórias às diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

(...)

Ademais, a previsão de que a obra não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente impede o questionamento de vícios ou falhas no licenciamento ambiental ou na apresentação do estudo de impacto ambiental, por medidas administrativas e judiciais. Tal previsão fere o direito constitucional fundamental ao acesso à justiça, em ofensa ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, expresso no inciso XXXV do art. 5º da Carta Magna.

(...)

Ante o exposto, o voto é pela inconstitucionalidade da PEC nº 65, de 2012, e da Emenda nº 1- Plen, e, portanto, pela sua rejeição.¹⁶

16. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/recomendacao022016.pdf>>.

Diante disso, verifica-se que as pretensões contidas na PEC nº 65/2012, no sentido de extinguir o licenciamento ambiental e impedir o controle de legalidade (inclusive pelo Poder Judiciário) de atos administrativos, encontra óbice intransponível na CF/1988, sendo inequívoca a afronta direta aos já mencionados direitos fundamentais da sociedade brasileira, de modo que entendemos pela necessidade de sua integral rejeição e posterior arquivamento pelo Senado Federal.

3.2 PLS Nº 654/2015

De autoria do senador Romero Jucá, do Partido do Movimento Democrático do Brasil de Roraima (PMDB/RR), e relatada pelo senador Blairo Maggi, do Partido Progressista de Mato Grosso (PP/MT), o PLS nº 654/2015 pretende estabelecer “procedimento de licenciamento ambiental especial para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional”,¹⁷ incluindo no ordenamento jurídico aquilo que temos nomeado licenciamento ambiental a jato.

Em resumo, a proposição legislativa ora sob análise visa a que os referidos empreendimentos, quase que em regra considerados potencialmente causadores de significativa degradação socioambiental, sejam licenciados por meio de singular e diminuto rito procedimental, o que faz mediante uma série de medidas que flexibilizam o controle e a prevenção exercidos pelos órgãos licenciadores e demais órgãos envolvidos no licenciamento ambiental, tais como: *i*) substituição do atual sistema trifásico (licenças prévia, de instalação e de operação) pela emissão de licença única; *ii*) estabelecimento de prazos reduzidos ao longo de todo o procedimento de licenciamento, desde a elaboração do estudo de avaliação de impacto ambiental até a apresentação de análises técnicas pelos órgãos que participam do procedimento; *iii*) previsão de aprovações tácitas, nominadas pelo professor Paulo Affonso Leme Machado como licenciamento do “quem cala consente” no caso de superação dos prazos de análise dos órgãos envolvidos (Machado, 2016); *iv*) ausência de previsão sobre a realização de qualquer meio de participação social no procedimento de licenciamento, inclusive das populações impactadas, excluindo-se a exigência atualmente em vigor de realização de ao menos uma audiência pública; *v*) estabelecimento de hipóteses que autorizam a supressão das já exíguas fases procedimentais previstas no texto da proposta, o que se agrava pela excessiva discricionariedade conferida ao agente licenciador; e *vi*) ausência de menção à relevante questão dos impactos sinérgicos e cumulativos quando da análise de empreendimentos instalados numa determina região.

Antes de tudo, é preciso ressaltar a absoluta falta de debate público sobre a matéria, visto que, apesar dos diversos apelos da sociedade e demais interessados, bem como de requerimentos de realização de audiências públicas apresentados por

17. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>.

senadores da República,¹⁸ o PL em questão tramitou, até o presente momento, sem que tivessem sido ouvidos os especialistas, os órgãos licenciadores, os ministérios relacionados, os representantes do MPF, a comunidade científica e acadêmica, as organizações da sociedade civil, os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais, os representantes das populações afetadas por empreendimentos e os setores produtivos. Observe-se que nem mesmo as comissões do Senado Federal com competência para apreciar e debater a matéria foram consultadas – incluindo-se a Comissão de Meio Ambiente –, e o PL em tela foi incluído no âmbito da tramitação de propostas da famigerada Agenda Brasil.

Ademais, importante mencionar que não foram poucas as manifestações dos diversos setores da sociedade e do poder público contrários ao projeto: o MPF, o Ministério Público Estadual de São Paulo, a Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (Abai) e 135 organizações da sociedade civil apresentaram, formalmente, sua posição contrária à proposição. Não poderia ser diferente. O PLS nº 654/2015 representa grave ameaça aos direitos fundamentais da coletividade brasileira ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, na medida em que estabelece o menor grau de prevenção, controle e fiscalização, sem qualquer direito à informação e à participação, justamente para empreendimentos tidos como causadores de significativa degradação socioambiental. Noutras palavras: a proporcionalidade, postulado que orienta todo o sistema jurídico nacional, é completamente invertida pelo projeto, que estabelece o menor rigor socioambiental para empreendimentos capazes de causar mais danos e impactos. Um evidente contrassenso.

Ainda nesse sentido, é preciso considerar que, na prática, o PLS aumenta os riscos de ocorrência de desastres socioambientais, como o decorrente do rompimento das barragens de rejeitos minerários em Mariana (Minas Gerais) e o de rompimento de barragens de hidrelétricas, como ocorrido nas barragens de Algodão (Piauí), Apertadinho (Rondônia) e Santo Antônio (Amapá), todos com gravíssimas, diversificadas e irreparáveis consequências negativas. Por certo, devido à significância e à diversidade de impactos que geram, os empreendimentos de infraestrutura devem ser aqueles sobre os quais o poder público deve conferir maior controle e prevenção, e não o contrário, como pretende o PLS. Sendo o licenciamento ambiental o principal instrumento de prevenção de danos e desastres ambientais da PNMA, eliminá-lo quase que totalmente, como o faz o PLS em tela, significa expor a sociedade a maiores riscos de desastres, bem como gerar insegurança jurídica para o empreendedor.

18. Disponíveis em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123372>>.

Na linha do que asseverou Nilvo Silva,¹⁹ ex-presidente da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam),

vimos aqui no Brasil algo parecido com o que aconteceu com aquele vazamento da BP no Golfo do México. Depois que começou o vazamento ninguém sabia direito como parar. Muita gente perguntou: como é que autorizaram uma coisa dessas sem saber o que fazer em caso de um acidente? Mas esses casos não serviram de lição. Agora, para agilizar os licenciamentos, ao invés de profissionalizar os órgãos ambientais, vamos mudar as regras. Só que essas novas regras vão desproteger a sociedade inteira. O projeto do Jucá simplifica o que tem maior impacto ambiental, simplifica as atividades que apresentam maior risco. Do ponto de vista das populações tradicionais da Amazônia, apenas para citar um caso, isso representa um desastre total. O meio ambiente vai ficar ainda mais secundarizado do que já está.

Como se não bastasse isso, o PLS nº 654/2015 é absolutamente ineficaz para resolver o problema que propõe solucionar: a suposta falta de eficiência do procedimento de licenciamento e a alegada demora na emissão de licenças. Pelo contrário, ele o agrava. A definição de prazos enxutos para licenciar ambientalmente obras de infraestrutura de grande porte quando a situação de sucateamento dos órgãos públicos é algo evidente e notório, bem como a absoluta ausência de participação das populações afetadas apenas aumentará e intensificará os impactos decorrentes da instalação e da operação dessas atividades, o que resultará na ampliação de processos judiciais, conflitos e manifestações contrárias.

Dessa forma, ao contrário do que se propõe, o PLS nº 654/2015 não vai agilizar a emissão de atos autorizativos de natureza socioambiental nem reduzir o tempo de instalação e operação dos empreendimentos. Os problemas estruturais do licenciamento ambiental para estes tipos de casos, principalmente aqueles relacionados à alegada falta de agilidade na emissão das licenças, estão muito mais vinculados aos seguintes aspectos: *i*) falta de profissionalização e de recursos humanos, institucionais e financeiros dos órgãos ambientais; *ii*) baixa qualidade dos projetos de engenharia e dos estudos de avaliação de impactos ambientais; *iii*) ausência de planejamento setorial e de avaliações ambientais estratégicas abrangentes; e *iv*) falta de concertação social sobre alternativas técnicas, conteúdo dos estudos ambientais e medidas de mitigação de impactos negativos das obras.

Em suma, o que consideramos relevante ter em mente no caso em questão é que eliminar fases do licenciamento não eliminará os impactos das grandes obras. Pelo contrário, reduzir e flexibilizar ao máximo o licenciamento ambiental, como pretende o PLS nº 654/2015, apenas agravará os problemas que decorrem de grandes empreendimentos, gerando mais atrasos e violações de direitos.

19. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/apos-catastrofe-de-mariana-projetos-no-congresso-podem-fragilizar-ainda-mais-protacao-ambiental/>>.

No mais, o PLS nº 654/2015 reduz a praticamente zero o papel constitucional conferido aos órgãos envolvidos no licenciamento ambiental, o que novamente o inquina de inconstitucional. Como exemplos, a Funai é responsável por analisar os impactos sobre povos indígenas potencialmente afetados por um empreendimento; ao Iphan cabe verificar as interferências no patrimônio histórico, cultural e natural; o Ministério da Saúde (MS) é responsável pelas políticas de saúde pública que devem ser implementadas em razão da instalação de certos empreendimentos; e a FCP deve avaliar os impactos sobre as comunidades quilombolas. O PLS nº 654/2015 limita a atuação desses órgãos à emissão de certidões cartoriais em prazos exíguos, muitas vezes incompatíveis com a própria natureza dos impactos que devem avaliar.

Mais grave que isso, pelo PLS, caso os órgãos envolvidos não consigam se manifestar no exíguo prazo assinalado, tal silêncio será interpretado como aprovação tácita,²⁰ tudo no contexto de absoluta ausência de recursos humanos e financeiros dos referidos órgãos intervenientes para que possam dar cumprimento aos seus deveres institucionais. Este fato ocorre, *exempli gratia*, com a Funai, que possui apenas treze funcionários para analisar cerca de três mil procedimentos de licenciamento.

Como bem anotou Machado (2016),

licenciar deve ser coisa séria, para prevenir danos ambientais. Do contrário, é somente aparência. Se o órgão público descumprir os prazos, implicará na concordância com o pedido de licenciamento. É a introdução do “quem cala consente”. Não se investe na administração ambiental. Sem funcionários, tudo passará pelo decurso do prazo. É um atrevimento contra o direito constitucional a um meio ambiente sadio e equilibrado.

Ainda sobre o tema, Cappelli e Silva (2016, p. 84) pontuam que:

não se pode afastar a manifestação dos órgãos intervenientes especializados na tutela ou administração de bens ambientais afetados pelo empreendimento ou obra licenciada. É o caso, por exemplo, do Iphan ou da Funai. Sendo tais órgãos especializados, seus pareceres técnicos, desde que relacionados aos impactos derivados do licenciamento em que ocorrerá a intervenção, à luz do princípio da legalidade e da motivação dos atos administrativos, devem ser vinculantes. Não há como refutar o argumento especializado do órgão interveniente quando houver nexos causal com o impacto investigado no licenciamento. Entendemos que dispensar o parecer do interveniente por razões que não técnicas, mas políticas, por exemplo, enseja o questionamento judicial da decisão, já que incide a discricionariedade técnica no licenciamento.

20. Aliás, ao tratar do tema e analisar a Portaria Interministerial nº 60/2015, o MPF apresentou recomendação a ministérios e órgãos do governo federal, no sentido de que: “em relação ao artigo 7º, § 4º, promova a suspensão do procedimento de licença ambiental, obstando a expedição de eventuais licenças ambientais, sempre que a ausência de manifestação tempestiva e/ou adequada da Funai, FCP, Iphan e Ministério da Saúde impeça a compreensão dos impactos ambientais causados a comunidades indígenas e quilombolas, a bens materiais e imateriais que integram o patrimônio cultural brasileiro; ou possam resultar em incremento de casos de malária em áreas de risco ou endêmicas para malária”. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgj/documentos/recomendacao022016.pdf>>.

Assim, caso aprovado o PLS, estarão seriamente ameaçados os povos indígenas, as áreas ambientalmente protegidas, as comunidades quilombolas e tradicionais, o patrimônio cultural e histórico, a saúde pública, entre tantos outros bens jurídicos relevantes para a sociedade brasileira, protegidos constitucionalmente.

Diante dessas resumidas considerações, conclui-se pela evidente inconstitucionalidade do referido PLS nº 654/2015, visto que, além de afrontar o postulado jurídico da proporcionalidade, viola frontalmente os direitos de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, os princípios constitucionais da informação, da participação, da prevenção e da precaução em matéria socioambiental, os direitos fundamentais dos povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como os direitos e as garantias das populações impactadas por empreendimentos, impondo retrocessos vedados pelo princípio da proibição de retrocesso em direitos sociais e/ou socioambientais.

Como bem anotou Santilli (2016), ao vincular o interesse na aprovação do PLS nº 654/2015 e outras medidas aos interesses privados de empreiteiras,

é incrível que o governo e o Congresso se encorajem a tratar os interesses de empresas que vêm sendo recorrentemente condenadas por crimes contra o patrimônio público com tal urgência e relevância, quando os demais agentes econômicos tomam prejuízos e a maioria da população vive em situação de endividamento e desespero. Mesmo com os maiores empreiteiros do país na cadeia e com a comprovação em juízo dos seus crimes bilionários, os seus interesses continuam sendo priorizados pelos agentes políticos que financiam, em detrimento do erário público, do meio ambiente e dos direitos sociais.

4 CONCLUSÃO

O licenciamento ambiental, instrumento consolidado no ordenamento jurídico e que constitui verdadeiro pilar de sustentação da PNMA, possui relevância destacada para a preservação do direito difuso da sociedade brasileira ao equilíbrio ecológico, assim como se mostra fundamental para a proteção dos direitos das populações atingidas pelos impactos decorrentes da instalação e da operação de empreendimentos potencialmente poluidores. Mais que isso, sua aplicação adequada tem por condão pacificar ou atenuar conflitos, bem como prevenir, compensar e mitigar danos e impactos socioambientais.

Dada a sua proeminente importância, o licenciamento ambiental é objeto de expressa e tácita proteção constitucional, sendo considerado pela CF/1988 como mecanismo essencial para a garantia da efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que guarda íntima relação com a própria existência do Estado democrático de direito, no qual a preservação de direitos fundamentais da coletividade é um imperativo lógico-formal.

Nesse sentido, aplica-se ao licenciamento ambiental todas as garantias e as orientações constitucionais resguardadoras de direitos fundamentais, tal como a sua inviolabilidade e a vedação de retrocesso, de modo que eventual proposição legislativa destinada a alterar o seu regramento jurídico não possa impor a sua flexibilização a ponto de colocar em risco os direitos por ele resguardados, notadamente o mencionado direito difuso estatuído no art. 225 da CF/1988.

Nesse sentido, verifica-se que as pretensões contidas na PEC nº 65/2012 e também no PLS nº 654/2015 não se coadunam com a ordem constitucional, devendo ser extirpadas dos debates legislativos, uma vez que, ao flexibilizar ao extremo o licenciamento ambiental, ameaçam seriamente a efetividade dos direitos e das garantias fundamentais protegidas pela CF/1988, em especial o postulado jurídico da proporcionalidade, os direitos de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, os princípios constitucionais da informação, da participação, da prevenção e da precaução, os direitos fundamentais dos povos indígenas e comunidades tradicionais, bem como os direitos e as garantias das populações impactadas por empreendimentos. Especificamente a PEC nº 65/2012, ao impedir que uma obra seja suspensa ou cancelada após a apresentação do EIA, ainda encontra óbice no princípio da separação dos poderes e no direito fundamental da inafastabilidade do controle jurisdicional, ou do acesso à justiça.

Em sendo expressamente qualificado pela Constituição da República como instrumento essencial para a efetividade do direito fundamental previsto no art. 225, entre outros direitos, o licenciamento ambiental deve ser fortalecido pelo Estado brasileiro, garantindo-se mais efetividade aos direitos à informação e à participação social, melhores condições institucionais, financeiras e de recursos humanos aos órgãos ambientais, independência e autonomia às decisões dos agentes públicos, melhoria da qualidade dos estudos de avaliação de impacto ambiental, entre outras medidas amplamente debatidas com os mais diversos setores da sociedade e do poder público.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, G. **O mito da supremacia do interesse público sobre privado.** A dimensão constitucional dos direitos fundamentais e os requisitos necessários para se autorizar restrição a direitos fundamentais. Brasília: Revista dos Tribunais, 2011. n. 907.

AYALA, P. **Devido processo ambiental e o direito fundamental ao meio ambiente.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

BARROSO, L. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009.

BECHARA, E. **A proteção da fauna sob a ótica constitucional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

BENJAMIN, A. H. Os princípios do estudo de impacto ambiental como limites da discricionariedade administrativa. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, n. 317, p. 25-45, jan./mar. 1992.

_____. Direito Constitucional ambiental brasileiro. *In*: CANOTILHO, J.; LEITE, J. (Org.). **Direito Constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRANCO, P. Aspectos de Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. *In*: MENDES, G.; COELHO, I.; BRANCO, P. (Coord.). **Hermenêutica Constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>.

CANOTILHO, J. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

CAPPELLI, S.; SILVA, N. Elementos centrais para a regulamentação federal do licenciamento. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 82, p. 77-100, abr./jun. 2016.

COIMBRA, J. **O outro lado do meio ambiente**: uma incursão humanista na questão ambiental. Campinas: Millenium, 2002.

DERBLI, F. **O princípio da proibição de retrocesso social na Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

GUETTA, M. Nota técnico-jurídica: minuta de Resolução Conama sobre licenciamento ambiental. *In*: BENJAMIN, A. H.; LEITE, J. R. M. **Congresso Brasileiro de Direito Ambiental**: jurisprudência, ética e justiça ambiental no século XXI. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2016.

KOURILSKY, P.; VINEY, G. **Le principe de précaution**: rapport au Premier Ministre. Paris: Odile Jacob, 2000.

MACHADO, P. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. Professor de direito ambiental comenta projeto no Senado. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 16 fev. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/paineldoleitor/2016/02/1739862-professor-de-direito-ambiental-comenta-projeto-no-senado.shtml>>.

MENDES, G.; COELHO, I.; BRANCO, P. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MIOZZO, P. **A dupla face do princípio da proibição do retrocesso social e os direitos fundamentais no Brasil: uma análise hermenêutica**. Curitiba: Verbo Jurídico, 2010.

PRIEUR, M. **Droit de l'environnement**. 5. ed. Paris: Dalloz, 2004. p. 917.

RODRIGUES, M. **Elementos de Direito Ambiental: parte geral**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTILLI, M. Mesmo com agravamento de denúncias contra governo Dilma, pacote para empreiteiras avança. **Instituto Socioambiental**, Brasília, 4 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-ppds/mesmo-com-agravamento-de-denuncias-contr-governo-dilma-pacote-para-emp-reiteiras-avanca>>.

SARLET, I.; FENSTERSEIFER, T. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. *In*: PRIEUR, M. *et al.* **Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Adriana Maria Magalhães de Moura

Mestra em ciência política, na área de política ambiental, pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em análise e avaliação de políticas públicas pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União (TCU). Técnica de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, onde exerce o cargo de coordenadora de estudos em sustentabilidade ambiental. Desenvolve projetos de pesquisa sobre avaliação da política ambiental e dimensionamento dos gastos ambientais no Brasil. Atuou no Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) do Ministério do Meio Ambiente (MMA), no período 1997-2008.

Bo Jansson

Especialista sênior da Agência de Proteção Ambiental da Suécia desde 1987, trabalhando com licenciamento ambiental na área de óleo e indústria petroquímica e indústria de papel e celulose. Representante sueco em painéis europeus de especialistas com o objetivo de definir as melhores técnicas disponíveis (*best available technique* – BAT) para vários setores de atividades poluentes. Foi representante do governo sueco em diversos programas de treinamento para países europeus.

Célio Bartole Pereira

Graduado em engenharia civil pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); e mestre em engenharia ambiental pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Especialista em recursos hídricos da Agência Nacional de Águas (ANA) desde 2010. Atua como coordenador de qualidade da água e enquadramento no âmbito da Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos da ANA.

Ed Moreen

Gestor sênior de projetos de remediação na Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos, na região 10 (Environmental Protection Agency – EPA Região 10). Tem mais de vinte anos de experiência em descontaminação de áreas de minas abandonadas, além de trabalhar com minas ainda em operação. Foi membro-chave

da Equipe Nacional de Mineração da EPA e da equipe de mineração da EPA Região 10, assim como membro ativo do Fórum de Sedimentos Contaminados da EPA. Em agosto de 2015, participou da equipe de avaliação interna do caso de derramamento de lama tóxica da mina Gold King Mine, no Colorado. É coautor de publicações e apresentações em conferências nacionais, incluindo The National Conference on Mining Influenced Waters, em agosto de 2013. É engenheiro civil, com foco em meio ambiente, pela Washington State University.

Flavia Witkowski Frangetto

Mestra e doutora em direito das relações sociais: direitos difusos e coletivos (direito ambiental), pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É pesquisadora do Ipea, na sub-rede de políticas públicas da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima), do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), no âmbito do projeto do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Gustavo Luedemann

Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e coordenador de políticas públicas da Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima). É mestre em ecologia pela Universidade de Brasília (UnB); e doutorando em ecologia pela Technische Universität München.

Jerónimo Rodríguez

Advogado, possui mestrado em direito público pela Universidade de Grenoble II, na França. Coordenador para o fortalecimento do Sistema Nacional Ambiental da Colômbia, Programa de Meio Ambiente da Agência de Cooperação Alemã (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ); e membro da Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente (Aida). Com vinte anos de experiência na área ambiental, trabalhou como assessor nos ministérios do Meio Ambiente e da Educação da Colômbia; e no Instituto de Hidrologia, Meteorologia e Estudos Ambientais (Ideam). Vice-diretor do Instituto de Pesquisa de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt; e professor de direito público internacional da Universidade Externado da Colômbia.

José Carlos Carvalho

Graduado em engenharia florestal pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Trabalhou como analista de florestas e biodiversidade no Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais; e foi diretor técnico e diretor-geral deste instituto por dez anos. Foi um dos idealizadores do Instituto Brasileiro do Meio

Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do qual foi diretor. Exerceu o cargo de secretário de estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais por doze anos. Ocupou as funções de presidente e secretário executivo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); e do Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH). Ex-secretário executivo e ministro do Meio Ambiente. Atualmente, é diretor-gerente da Seiva Consultoria em Meio Ambiente & Sustentabilidade Ltda.-ME.

Karin Kässmayer

Consultora legislativa do Senado Federal na área de Meio Ambiente. Mestre em direito econômico e social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR), especificamente na linha de pesquisa de direito socioambiental (bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes e da PUC-PR). Doutora em meio ambiente e desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); com doutorado sanduíche de um ano realizado na Universidade de Tübingen, na Alemanha. Bolsista do Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico (Deutscher Akademischer Austauschdienst – DAAD)/Capes. Foi professora adjunta de direito ambiental da UFPR (2010-2014). Ex-professora do curso de mestrado e doutorado em gestão urbana da PUC-PR. Professora de direito ambiental do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Sócia-fundadora do Instituto Brasileiro de Administração do Sistema Judiciário (Ibrajus).

Letícia Beccalli Klug

Graduada em arquitetura e urbanismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes); mestra em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRRJ); e doutoranda em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). É especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Atualmente, está em exercício no Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). Tem experiência nas áreas de planejamento urbano e regional, gestão urbana, formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, gestão governamental, grandes eventos, mudanças climáticas e desastres naturais.

Luciana Aparecida Zago de Andrade

Graduada em ciências biológicas e doutora em ecologia, ambos pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em recursos hídricos da Agência Nacional de Águas (ANA) desde 2010. Atua na Coordenação de Planos de Recursos Hídricos, da Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos.

Márcio de Araújo Silva

Graduado em ciências biológicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), mestrado em ciências ambientais e florestais e doutorado em biologia animal, ambos pela mesma universidade. Especialista em recursos hídricos da Agência Nacional de Águas (ANA) desde 2007. Atua na Coordenação de Planos de Recursos Hídricos, da Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos.

Marco Aurélio Costa

Economista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); mestre e doutor em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ). Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, coordenando os projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – uma parceria do Ipea com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e a Fundação João Pinheiro (FJP) –, Governança Metropolitana no Brasil (Rede Ipea) e Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras (Rede Ipea). Coordenador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (selo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq). Tem experiência na área de planejamento urbano e regional e na avaliação de políticas públicas, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento e gestão territorial, gestão e governança metropolitana, desenvolvimento socioespacial e avaliação de políticas públicas.

Maurício Guetta

Foi pesquisador em direito ambiental pela University of Cape Town; e pesquisador junto ao mestrado em direito ambiental da Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne/ Paris 2 Panthéon-Assas. Mestre em direito ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e graduado pela mesma universidade. Professor do curso de especialização em direito ambiental da Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (Cogeae) da PUC-SP. Advogado do Programa de Política e Direito do Instituto Socioambiental (ISA) em Brasília.

Nilvo L. A. Silva

Consultor, possui longa carreira dedicada à governança e gestão ambiental no Brasil e internacionalmente. Entre 2005 e 2011, trabalhou no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) com processos para a incorporação de meio ambiente e sustentabilidade no planejamento do desenvolvimento. No Brasil, atuou como diretor-presidente da Fundação de Proteção Ambiental do Rio Grande do Sul (Fepam-RS) nos períodos de 1999-2002 e 2013-2014; diretor de

licenciamento e qualidade ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (2003-2005); e supervisor de meio ambiente na Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1996-1997). Possui formação como engenheiro químico, com mestrados em ecologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e em desenvolvimento sustentável pela University College London (UCL).

Rose Mirian Hofmann

Consultora legislativa da Câmara dos Deputados na área de meio ambiente e direito ambiental, organização territorial, desenvolvimento urbano e regional. Possui especialização em gestão e engenharia ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); e especialização em regulação de serviços públicos pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Atuou como especialista em regulação na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) (2010-2015); como analista ambiental no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (2007-2010); e como analista ambiental na Companhia Paranaense de Energia (2005-2007).

Rui Barbosa da Rocha

Engenheiro agrônomo e mestre em desenvolvimento, agricultura e sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Membro do Conselho de Sociedade Civil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Empreendedor social da Ashoka. Com experiências diversas em conservação e uso territorial na Amazônia e na Mata Atlântica, realizou pesquisas no Instituto do Homem e do Meio Ambiente (Imazon), no Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), no Banco Mundial, no governo do Acre e no Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), tendo colaborado com a criação e o desenvolvimento de várias instituições públicas e privadas, como o Instituto de Estudos Socioambientais do Sul da Bahia, o Instituto Arapyau, o Pacto pela Restauração da Mata Atlântica, a Cooperativa Cabruca de Cacau Orgânico, e diversas outras iniciativas de desenvolvimento social e ambiental. É atualmente diretor do Instituto Floresta Viva; e professor do Departamento de Ciências Agrárias e Ambientais da Universidade Estadual de Santa Cruz (Unesc-Bahia), desde 2003.

Sandra Silva Paulsen

Pesquisadora do Ipea desde 1987. Possui doutorado em economia pela Swedish University of Agricultural Sciences; bacharelado em relações internacionais e em economia e mestrado em economia, todos pela Universidade de Brasília (UnB). Trabalhou como economista na Agência Sueca de Proteção Ambiental (Swedish EPA) (2007-2011); no Ministério do Meio Ambiente sueco (2009); no Ministério

de Planejamento (1990); e na Comissão Nacional do Meio Ambiente do governo do Chile (1991). Foi consultora do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma); e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) (1990); e pesquisadora do Centro de Estudios de la Mujer, em Santiago, no Chile (diversos períodos, entre 1992 e 1997); do Instituto de Estudos Urbanos da Pontifícia Universidade Católica (PUC) (1995); e do Centro de Análises de Políticas Públicas da Universidade do Chile (1996-1997). Entre 2010 e 2014, fez parte do painel de avaliação de pesquisas sobre meio ambiente do Comitê de Avaliação Permanente do Conselho Sueco de Pesquisas (Formas), do qual foi vice-presidente durante quatro anos. É atualmente conselheira científica do Instituto Escolhas.

Sérgio Ayrimoraes

Engenheiro civil e mestre em tecnologia ambiental pela Universidade de Brasília (UnB). Desde 2003, é especialista em recursos hídricos da Agência Nacional de Águas (ANA). Atualmente, é superintendente de planejamento de recursos hídricos da ANA, cuja área é responsável pela elaboração e coordenação de planos de recursos hídricos; estudos hidrológicos; estudos de avaliação de qualidade da água e propostas de enquadramento; gestão da informação sobre recursos hídricos; do relatório anual de conjuntura dos recursos hídricos no Brasil; além de estudos setoriais com vistas a subsidiar o planejamento e a compatibilização dos usos múltiplos da água.

Thiago Henriques Fontenelle

Geógrafo e mestre em dinâmica dos oceanos e da Terra pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Especializado em dinâmicas urbano-ambientais e gestão do território pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj). Especialista em recursos hídricos da Agência Nacional de Águas (ANA), desde 2012, atuando na Superintendência de Planejamento de Recursos Hídricos, em especial na elaboração e na coordenação de planos de recursos hídricos e em estudos setoriais sobre demandas e usos consuntivos da água.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Nogueira Duarte

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Cynthia Neves Guilhon (estagiária)

Madjory de Almeida Pereira (estagiária)

Editoração

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glauca Soares Nascimento (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Glauca Soares Nascimento (estagiária)

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

Autores

Adriana Maria Magalhães de Moura
Bo Jansson
Célio Bartole Pereira
Ed Moreen
Flavia Witkowski Frangetto
Gustavo Luedemann
Jerónimo Rodríguez
José Carlos Carvalho
Karin Käsmayer
Letícia Beccalli Klug

Luciana Aparecida Zago de Andrade
Márcio de Araújo Silva
Marco Aurélio Costa
Mauricio Guetta
Nilvo L. A. Silva
Rose Mirian Hofmann
Rui Barbosa da Rocha
Sandra Silva Paulsen
Sérgio Ayrimoraes
Thiago Henriques Fontenelle



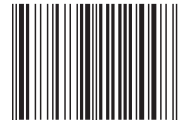
SWEDISH ENVIRONMENTAL
PROTECTION AGENCY

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISBN 978-85-7811-300-1



9 788578 113001 >