

LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

Júlio César Roma¹
Bolívar Pêgo²

O licenciamento ambiental é um procedimento administrativo por meio do qual um órgão ambiental competente, das esferas federal, estadual ou municipal, licencia a implantação, a operação ou a ampliação de empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente. Estabelecido pela Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.938/1981 –, é também um dos seus mais relevantes instrumentos. O objetivo da PNMA – e, portanto, de seus instrumentos – é a “preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (Brasil, 1981). Ou seja, um reconhecimento de que qualidade ambiental, vida (não apenas humana, mas em geral), dignidade humana e desenvolvimento econômico e social do país são fatores intrinsecamente ligados, necessários para se garantir a segurança nacional. Pioneira à época em que foi lançada e posteriormente incorporada à Constituição Federal de 1988, essa visão – que se consolidaria mais tarde no conceito de desenvolvimento sustentável –³ continua extremamente atual e cada vez mais necessária, dada que a degradação ambiental avançou sobremaneira nesses 35 anos de existência da PNMA, como resultado direto de impactos decorrentes de atividades humanas.

Apesar disso, há vários anos o licenciamento ambiental passou a ser visto por setores econômicos, e principalmente por aquele mais diretamente relacionado à área de infraestrutura, como uma das principais causas de atrasos e incrementos nos custos de obras, de modo que estaria gerando graves entraves ao desenvolvimento do país. Este é um pensamento que tem encontrado voz também no Congresso Nacional: no momento, existem um Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 65/2015 e cerca de duas dezenas de projetos de lei (PLs) versando sobre alterações no instrumento de licenciamento ambiental, em sua maioria com a finalidade exclusiva de torná-lo mais célere e, assim, facilitar o caminho da execução das obras de infraestrutura. Certamente, porém,

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <julio.roma@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur do Ipea. *E-mail*: <bolivar.pego@ipea.gov.br>.

3. Embora o conceito de desenvolvimento sustentável - que postula que o desenvolvimento deve buscar um equilíbrio entre os pilares econômico, social e ambiental - tenha começado sua trajetória na Conferência de Estocolmo (1972), este viria a consolidar-se formalmente apenas em 1987, no relatório da Organização das Nações Unidas intitulado *Nosso Futuro Comum* (World Commission on Environment and Development, 1987, p. 43).

esta não é uma visão única; parte significativa da sociedade, capitaneada por pesquisadores e instituições da área ambiental, além do Ministério Público da União (MPU) e da bancada ambientalista no Congresso, tem buscado defender e fortalecer o licenciamento ambiental enquanto instrumento da PNMA, inclusive apresentando outros PLs e contestando aqueles que ora se apresentam para flexibilização do instrumento. Como resultado dessas diferentes visões, judicializações (e, portanto, morosidade adicional) dos processos de licenciamento ambiental são frequentes, ocasionadas tanto por parte de agentes públicos e de empreendedores privados quanto de órgãos de controle.

Não obstante, há consenso acerca do fato de que o licenciamento ambiental precisa ser modificado, embora haja profundas divergências sobre como isto deva ser feito. O envolvimento do Ipea com a temática do licenciamento ambiental iniciou-se há algum tempo, com a publicação do livro *Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos*, em 2013. Mais recentemente, o tema integrou o projeto *Condicionantes Institucionais à Execução do Investimento em Infraestrutura*, executado ao longo de 2015. De caráter multidisciplinar, o projeto analisou sete condicionantes institucionais, a saber: *i*) planejamento, projeto, gestão e coordenação intra-governamental; *ii*) licitação e contratação; *iii*) licenciamento ambiental; *iv*) desapropriação e conflitos fundiários; *v*) articulação federativa e relação Estado-sociedade; *vi*) controles burocráticos e judiciais (Sistema U); e *vii*) mercado privado de proteção de bens e serviços. Além de uma ampla análise bibliográfica sobre cada condicionante, o projeto avaliou cada uma delas em seis estudos de caso, sendo três em que não houve atrasos e aumento de custos consideráveis e os demais em que estes fatores ocorreram. Como resultado, o projeto produziu três oficinas de trabalho, um seminário internacional e encontram-se em fase de finalização um livro e diversos textos para discussão. De modo geral, nos seis casos estudados no âmbito do projeto, o licenciamento ambiental não pode ser considerado fator crítico para os atrasos e os aumentos de custos que eventualmente ocorreram, embora por fatores distintos.

Como base teórica, o problema de multiprincipais parece estar no cerne dos conflitos ligados ao processo de licenciamento ambiental, que abrange também aspectos sociais. Disputas entre diferentes agências/principais muitas vezes acabam por retardar os processos de licenciamento, gerando impasses no processo que precisam ser resolvidos pelo sistema judiciário. A questão crucial a ser respondida é como criar mecanismos de resolução de conflitos entre os diferentes atores que permitam minimizar as potenciais ineficiências de um processo de licenciamento descentralizado. O melhor caminho parece ser a criação de instâncias administrativas que sirvam de fórum de negociação, evitando-se, assim, os altos custos decorrentes da judicialização dos conflitos.

O projeto *Licenciamento Ambiental no Brasil* objetiva avançar no conhecimento empírico acerca do licenciamento ambiental, a partir de dados obtidos junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e de outras fontes, como órgãos licenciadores estaduais. Adicionalmente, pretende-se criar uma plataforma em rede de discussão desse instrumento da PNMA, com o objetivo de elaborar, de maneira conjunta entre os atores, recomendações com vistas a dar continuidade ao processo de seu aperfeiçoamento, minimizando conflitos.

Além da análise documental e das propostas de PLs em pauta para alterar o licenciamento ambiental, serão realizadas entrevistas com diversos atores governamentais e da iniciativa privada, com vistas à identificação de problemas e à elaboração de propostas de

melhoria para as diversas etapas do licenciamento ambiental, a serem posteriormente debatidas com a rede estabelecida para esta finalidade. Entre os integrantes desta rede, mencionam-se o Ibama e representantes dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas), da iniciativa privada – Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) –, da sociedade civil – Instituto Socioambiental (ISA) e outros –, da academia (representantes de universidades e órgãos de pesquisa) e dos órgãos de controle – MPU, Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria-Geral da União (CGU). As bases de dados utilizadas nos estudos empíricos serão as referentes aos processos de licenciamento ambiental federal, existentes na Diretoria de Licenciamento do Ibama e em outros organismos ambientais competentes.

Como resultados do projeto, são esperados a criação de um componente de licenciamento ambiental no Observatório Ipea de Políticas Públicas, que atuará como repositório de conhecimento sobre o tema, além de textos para discussão, base de dados, eventos, entrevistas e notas técnicas, entre outros.

REFERÊNCIA

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, 1981. Disponível em: <<http://goo.gl/P3eYSz>>.

