

Lei Geral de Licenciamento Ambiental: a lei que já nasce velha e ultrapassada⁽¹⁾

Andréa Vulcanis (2)

O tema do licenciamento ambiental é palpitante na agenda de desenvolvimento do Brasil e, ultimamente, no Congresso Nacional. Obras de infraestrutura, indústrias, usinas hidrelétricas, rodovias, ferrovias, agroindústria, mineração, irrigação, empreendimentos imobiliários e toda uma importante parcela da economia estão sujeitas à obtenção de licenças ambientais antes de sua instalação.

São bilhões de reais de investimentos previstos no Brasil, aguardando licenciamento ambiental. A retração da economia, dada em razão da pandemia pela Covid-19, refreou a instalação de novos empreendimentos mas, para o Brasil alcançar um novo patamar econômico, não há como fugir do licenciamento ambiental.

Preparar o país para um avanço econômico é fundamental e, para tanto, é de fato necessário que se estabeleça um instrumento eficaz e ágil para garantir a salvaguarda do meio ambiente, sem que isso represente entraves ao desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Nesse contexto, é fato que o licenciamento ambiental tem figurado como um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira e mais eficaz mecanismo de controle de danos ao meio ambiente, o que pode ser aferido objetivamente a partir do fato de que não se tem notícias de grandes áreas ou regiões cronicamente afetadas por danos ambientais – a partir de empreendimentos licenciados – como foi o caso do município de Cubatão (SP), que na década de 80 que era conhecida como “Vale da Morte”, quando o instrumento não existia em território brasileiro.

Atualmente, os grandes danos ambientais no Brasil, como é o caso dos desmatamentos ilegais, do garimpo e das queimadas de florestas, se dão ao arrepio da lei, e fora do ambiente de controle do licenciamento ambiental.

Fato é também que o licenciamento ambiental não é uma solução universal e infalível já que, apesar de todas as exigências legais e técnicas em vigor, não consegue evitar todos os efeitos adversos e indesejáveis da operação de grandes empreendimentos. Os grandes desastres ambientais de Mariana e Brumadinho, em Minas Gerais, que eram licenciados, estão aí para comprovar tal afirmativa.

É preciso também inferir que o custo Brasil que envolve o licenciamento ambiental prévio a implantação de empreendimentos tem sido altíssimo. Isto porque, a guisa de proteger o meio ambiente, nas últimas décadas foram criados procedimentos muito complexos e burocráticos, levando a média de tempo para emissão de licenças ambientais a patamares muito altos. São anos a fio para que o procedimento de licenciamento se conclua.

Estudos, diagnósticos e prognósticos avaliam os possíveis impactos que podem ser provocados pelos empreendimentos sobre o ar, a água, o clima, a fauna, a vegetação, a socioeconomia. Avaliam-se ainda as medidas de mitigação desses impactos, ouve-se a população interessada em audiências públicas e definem-se as

compensações ambientais. Ouve-se órgãos intervenientes como ICMBio, Funai, Iphan, Fundação Palmares, dentre outros. Na maioria das vezes, somente ao final de um longo e complexo processo, emitem-se as licenças que permitirão a realização das obras de instalação e de funcionamento dos empreendimentos.

São centenas de atos normativos, leis, decretos, resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente, portarias, instruções normativas e toda sorte de atos que regulam cada passo que se dá no licenciamento ambiental.

Esse contexto resultou no represamento de grandes volumes de pedidos de licenças nos órgãos ambientais. São milhares de processos e pedidos que entram em fila de espera aguardando a análise detalhada e individual para concessão das licenças ambientais.

O cenário de lentidão e burocracia excessiva é o que estimula, neste momento, o debate sobre uma lei geral de licenciamento ambiental, no Congresso Nacional, que põe em xeque dois lados de uma mesma moeda. Ao mesmo tempo que é necessário proteger o meio ambiente de ataques ilegítimos, muitas vezes insanos e gananciosos, é também imperioso que sejam conferidas agilidade e eficácia na agenda de desenvolvimento do Brasil.

O Projeto de Lei Geral de Licenciamento, PL 3729/2004, que estabelece a chamada Lei Geral do Licenciamento Ambiental para o Brasil, apresenta-se nesse contexto como a promessa de instrumento jurídico que irá solucionar o impasse. O PL foi colocado em pauta de votação na primeira semana de maio de 2021 e promete um amplo e acalorado debate no Congresso Nacional.

Ocorre que, inadvertidamente, os debates se darão em torno de um texto longe de se constituir em consenso, de enorme complexidade e que nasce velho e defasado.

Ressalvadas questões atinentes a inexigibilidade de licenciamento para áreas como saneamento e produção agropecuária e criar a licença por adesão e compromisso e a licença única – que já vem sendo adotadas em quase todo o território nacional mesmo sem a lei federal – no restante, a chamada “nova” lei se resume a repetir o modelo vigente, condensando num único texto legal, tudo que já existe em atos normativos infralegais.

O projeto de lei sequer atualiza o modelo de licenciamento ambiental para a adoção de ferramentas mais atuais como uso de tecnologias e sistemas de informação inteligentes. Não se abre a recepcionar modelos mais racionais, não permite nenhum avanço na desburocratização do instrumento. É somente mais do mesmo.

Além disso, é uma lei federal que não respeita as diferenças do território nacional, não considera avanços já promovidos por diversos entes ambientais na desburocratização, limitando-se a uniformizar nomenclaturas e a validar um regime de licenciamento que já se mostrou falido, dadas todas as idiosincrasias, ideologias e subjetivismos elevados a grau máximo na sua execução.

A chamada nova lei fortalece a complexidade burocrática, reforça a rigidez e o caráter inflexível do licenciamento e reafirma todos os problemas já existentes e que leva os empreendimentos em território nacional a práticas ilegais, como é o caso do desmatamento. Quase nenhuma atividade econômica de pequeno ou médio porte suporta a espera de 6, 7 ou 8 anos por uma licença para se implantar.

O projeto de lei, infelizmente, não avança nenhum milímetro no sentido de criar no Brasil um ambiente mais favorável aos investimentos, quando o tema é o licenciamento ambiental. Continuaremos como sempre fomos ou talvez piores, pois, quem conseguiu avanços por meio de legislações estaduais ou municipais,

terá que realizar retrocessos.

É preciso que se busque as modelagens desenvolvidas e mais consentâneas com a era pós moderna nesse tema. São poucos os órgãos ambientais que conseguem cumprir prazos razoáveis de licenciamento mas eles existem e tem o que ensinar. São pouquíssimas as soluções já construídas que viabilizam a modernização do instrumento, conjugando qualidade no conteúdo de avaliações de impacto ambiental e desburocratização, mas elas existem.

Goiás é exemplo disso. Estabeleceu uma legislação moderna que permite reduzir, quando não eliminar estudos e diagnósticos desnecessários, caros e demorados; permite o amplo e irrestrito de uso de ferramentas tecnológicas e inteligentes, bem como simplifica procedimentos.

Goiás também avançou com um sistema de informações unificado que pré-determina impactos ambientais e medidas exigidas do empreendedor, por tipologia, organiza o fluxo de processo, elimina subjetividade nas análises, garante transparência, uniformidade e velocidade, adapta-se a magnitude dos impactos, além de permitir o compartilhamento de responsabilidade com o licenciado. O denominado sistema IPÊ é talvez a única ferramenta em desenvolvimento hoje no Brasil que abandona o modelo atual e segue para uma proposta de inovação que incrementa a qualidade da avaliação de impactos, sem burocracia.

Porém, esses avanços não estão contemplados na proposta de nova lei que insiste em repetir o modelo ultrapassado e anacrônico de fazer licenciamento ambiental. É uma lei que olha para o passado, para a era analógica e se limita a repetir o que já existe e está superado.

Enquanto o homem se prepara para chegar a Marte, usando tecnologias ultramodernas, sondas supersônicas, satélites, robôs e inteligência artificial, o modelo de licenciamento ambiental proposto para a nova lei sequer chegou ao tempo da luneta de Galileu!

É preciso abrir-se à criatividade e a inovação quando o assunto é licenciamento ambiental e abandonar a velha história que coloca o Brasil na contramão da modernidade e do desenvolvimento sustentável. E isso não é, notadamente, o que faz o PL 3729/2004.

(1) Artigo publicado no Estadão Política. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-geral-de-licenciamento-ambiental-a-lei-que-ja-nasce-velha-e-ultrapassada/>. Acesso em 11 de maio de 2021.

(2) Andréa Vulcanis é secretária de Estado de Meio Ambiente em Goiás, procuradora federal e mestre em Direito Ambiental