

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS RISCOS DE RETROCESSO E POSSIBILIDADES DE AVANÇO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

ENVIRONMENTAL LICENSING: A CRITICAL ANALYSIS OF THE RISKS OF SETBACK AND POSSIBILITIES FOR PROGRESS IN THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN BRAZIL

Marcela Souza Zarske de Mello

Graduanda em Direito pela Universidade de Vale do Itajaí. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Itajaí(2013) e especialização em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo(2017).

Ricardo Stanziola Vieira

Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (1996), formação em Direitos Humanos- Instituto Internacional de Direitos Humanos, IIDH, França (1996); Diplomado pela Escola de Governo/Sp (1996); Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (1999). Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004). Pós-doutor no Centro de Pesquisa Interdisciplinar em Direito Ambiental, Urbanismo e gestão do território (Crideau, Universidade de Limoges - França, 2007-2008). Professor pesquisador temporário nas Universidades de Napoli (Itália); Alicante (Espanha); Oxford (Reino Unido); Sherbrooke (Quebec-Canadá); Ottawa (Canadá), Universidade de São Paulo (USP) e Universidade Estadual da Paraíba (Brasil). Docente nos Cursos de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica e no Curso de Mestrado em Gestão de Políticas Públicas - UNIVALI. Atua também em especializações envolvendo direito internacional ambiental e direito público. Tem experiência na área de Direito Público e Direito Ambiental; Governança e Relações Internacionais; Ética, Cidadania e Direitos Humanos; Ciência Política e Políticas Públicas. Atua principalmente nos seguintes temas: Direito Ambiental e Desenvolvimento Econômico; Teoria das Relações internacionais e Meio Ambiente; Direito Internacional Público; Socioambientalismo e Gestão Pública Democrática; Direitos Humanos e Segurança Pública. Membro da Academia de Direito Ambiental da IUCN. Pesquisador convidado do Centro de Pesquisa Interdisciplinar em Direito Ambiental, Urbanismo e gestão do território (Crideau, Universidade de Limoges - França), Membro diretor do Instituto "O Direito por um planeta verde", membro diretor da Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil - APRODAB; coordenador de Direitos Humanos e Políticas Públicas do Instituto de Estudos Direito e Cidadania - IEDC; Coordenador do projeto de pesquisa e extensão (Univali) - Laboratório de cidadania e sustentabilidade - Lacis.

Submetido em: 25/06/2020

Aprovado em: 19/09/2020

Resumo: A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6938 de 1981, visa a preservação ambiental em consonância com o desenvolvimento econômico e social do país, estabelecendo, para tanto, as diretrizes e os instrumentos cabíveis. Figuram entre eles a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, que constituem um vínculo material entre a tutela do meio ambiente e os interesses econômicos pelo desenvolvimento. O conflito de interesses nesse contexto estimula o debate e acentua a necessidade de instituições fortes e eficientes, capazes de suprir a demanda dos diversos setores da sociedade. Sem esgotar a matéria, o presente artigo tem a finalidade de analisar a interação entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável a partir dos preceitos constitucionais e do instituto do licenciamento ambiental, considerando, também, os reflexos de tal interação no âmbito legislativo e as perspectivas de reforma do instrumento. Com base em pesquisa bibliográfica e legislativa, concluiu-se que, apesar da necessidade de reformas, a regulamentação do licenciamento ambiental não deve ser pautada pela sua flexibilização, especialmente observada a tendência de se utilizar a proteção do meio ambiente como moeda de troca em contextos políticos e econômicos. Ademais, destaca-se a ilegitimidade dos argumentos direcionados a sustentar um suposto antagonismo entre desenvolvimento e proteção ambiental.

Palavras-chave: Licenciamento ambiental; Desenvolvimento sustentável; Reforma legislativa.

Abstract: *The National Environment Policy, established by Law No. 6938 of 1981, aims at environmental preservation in line with the economic and social development of the country, establishing, therefore, the appropriate guidelines and instruments. These include environmental impact assessment and environmental licensing of effective or potentially polluting, which constitute a material link between the protection of the environment and economic interests through development. The conflict of interest in this context stimulates debate and accentuates the need for strong and efficient institutions capable of meeting the demand from the various sectors of society. Without exhausting the matter, this article aims to analyze the interaction between environmental protection and sustainable development based on constitutional precepts and the environmental licensing institute, also considering the reflections of such interaction in the legislative sphere and the prospects for reform of the instrument. Based on bibliographic and legislative research, it was concluded that, despite the need for reforms, the regulation of environmental licensing should not be guided by its flexibility, especially the tendency to use environmental protection as a bargaining chip in political and economic contexts. Moreover, we highlight the illegitimacy of the arguments directed to sustain a supposed antagonism between development and environmental protection.*

Keywords: *Environmental licensing; Sustainable development; Legislative reform.*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Meio ambiente e desenvolvimento; 2. Licenciamento ambiental no Brasil; 3. Perspectivas para a reforma legislativa; Considerações Finais; Referências das fontes citadas.

INTRODUÇÃO

Historicamente pautado pela regulamentação das atividades econômicas e do aproveitamento dos recursos naturais em favor do desenvolvimento, o Direito Ambiental tem se aperfeiçoado no sentido de estabelecer uma perspectiva menos antropocêntrica, na qual a proteção do meio ambiente é necessária

por si só, e não mais apenas na medida em que é essencial para a manutenção da vida humana. Ainda assim, o desenvolvimento desenfreado que implica na exaustão dos recursos naturais é a norma universal, e a noção de proteção ao meio ambiente mantém um firme vínculo com o conceito de desenvolvimento e seu viés econômico.

Os processos de licenciamento ambiental e a obrigatoriedade de avaliações prévias de impacto ambiental para a concessão de licenças podem ser considerados avanços legislativos no intuito de instrumentalizar e dar efetividade para as normas que tutelam o meio ambiente. Da mesma maneira, existem como materialização da essência preventiva do Direito Ambiental, que visa orientar as atividades humanas no sentido de reduzir os riscos e evitar os danos ao invés de buscar repará-los, quando possível, ou de condenar a humanidade a conviver com os efeitos da degradação do meio ambiente.

No entanto, o licenciamento ambiental no Brasil é alvo de críticas e matéria de controvérsias legislativas. Por tratar de questões de interesse público, bem como de demandas dos setores produtivos, o licenciamento ambiental se encontra na fronteira entre o público e o privado, entre a copiosidade de normas e a falta de eficácia, entre a proteção do meio ambiente e o progresso.

Manifesta-se, então, um embate ideológico transportado para o domínio do Poder Legislativo, onde a flexibilização dos instrumentos de proteção ambiental é pauta recorrente. Nesse contexto, utilizando o método dedutivo e a partir de pesquisa bibliográfica e legislativa, a presente pesquisa buscou analisar a ideia de conflito entre o progresso e a manutenção de um meio ambiente saudável, considerando os preceitos constitucionais e os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Sem pretensão de esgotar o tema, foi feita também uma apreciação das propostas apresentadas para a regulamentação do licenciamento ambiental no Brasil.

Como objetivo geral buscou-se analisar as principais propostas de alteração legislativa no Congresso Nacional no que se refere à Avaliação de Impacto ambiental, com foco nos resultados e impactos gerados no âmbito do Direito Ambiental, até mesmo em relação à consolidada interpretação da Constituição Federal de 1988, bem como aos princípios fundamentais do Direito Ambiental.

Para melhor proceder a pesquisa foram estabelecidos alguns objetivos específicos assim enunciados: 1- Contextualizar e avaliar a implementação dos métodos de avaliações propostas nos Projetos de Lei em questão; 2- Verificar as variáveis e disposições dos Projetos de Lei, bem como sua “recepção” do ponto de vista principiológico; 3- Correlacionar Projetos de Lei e Emendas Constitucionais conexos com o tema, como os Projetos de Lei: 3.729/04, 4.996/13 que tra-

mita apensado ao 261/11 e a PEC 65/2012; 4- Identificar os reais interesses, se coletivos ou pessoais, que motivam a criação e aprovação dos Projetos de Lei supracitados; 5- Apresentar parecer após realizadas todas as etapas, com ênfase em suposta progressão ou regressão, se apresenta incongruência constitucional ou não.

Para coleta e análise de dados, o método utilizado foi o bibliográfico, incluindo pesquisa legislativa e jurisprudencial. Pautada pela perspectiva interdisciplinar no que se contextualiza do Direito Ambiental correlacionado ao desenvolvimento, a pesquisa foi realizada pelo método dedutivo, a partir dos princípios gerais do Direito Ambiental e dos preceitos constitucionais sobre a matéria e abordando a questão das propostas de reforma legislativa do licenciamento ambiental. Foram observados, também, casos da realidade concreta e da deliberação dos Projetos de Lei em questão, caracterizando a pesquisa como exploratória, qualitativa e aplicada.

1. MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

A noção de antagonismo entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental tem se perpetuado na medida em que um é tido como obstáculo para o outro: enquanto o desenvolvimento implica em degradação ao meio ambiente, os esforços por maiores salvaguardas são vistos como barreiras para o progresso. Ainda que o conceito de desenvolvimento sustentável busque equilibrar os elementos sociais e econômicos em consonância com o ambiental, a própria ideia de repartição, de necessidade de se abordar os três fatores separadamente para que seja possível a apreciação do conjunto, representa por si só uma certa incompatibilidade entre as partes.

Logo, é fundamental exercer o questionamento quanto às consequências da manutenção de tal conflito na narrativa prevalente. Isso porque é a própria noção de incompatibilidade que colabora para perpetuar os argumentos utilizados quando da formulação de diretrizes e normas ambientais, especialmente no contexto de políticas pela sustentabilidade das atividades econômicas. Tanto no âmbito internacional quanto no legislativo brasileiro, a discordância a respeito do licenciamento ambiental surge de fontes representadas pelo discurso do “direito ao desenvolvimento”, este entrelaçado com interesses econômicos.

A Constituição Federal, no art. 170, VI, estabelece como um dos princípios gerais da atividade econômica, no cumprimento de sua finalidade de assegurar a todos uma existência digna, a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Previsto ainda em outros disposi-

tivos constitucionais, o princípio da proteção ao meio ambiente está consolidado principalmente pelo artigo 225, caracterizando a ordem econômica de maneira que, nas palavras de Eros Roberto Grau (2010, p. 256):

A Constituição, destarte, dá vigorosa resposta às correntes que propõem a exploração predatória dos recursos naturais, abroqueladas sobre o argumento, obscurantista, segundo o qual as preocupações com a defesa do meio ambiente envolvem proposta de “retorno à barbárie”.

Nesse sentido, Cristiane Derani (2008) salienta a participação do fator natureza no que tange a utilização de recursos naturais no desenvolvimento de atividades econômicas, ainda que não haja uma quantificação monetária. A exploração da natureza é considerada tanto a base quanto a ruína da produção econômica, na medida em que a disponibilidade de recursos naturais é diminuída com sua utilização arbitrária. Um processo de desenvolvimento à custa do meio ambiente é, portanto, insustentável.

Definido pelo Relatório Brundtland como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades, o conceito de desenvolvimento sustentável implica, segundo Milaré (2014), na necessidade de um duplo ordenamento bem como de um duplo direito: o direito do ser humano se desenvolver, individual ou socialmente, e o direito de garantir que seus sucessores se desenvolvam nas mesmas condições favoráveis. Dessa maneira, há um compromisso recíproco no qual o direito de usufruir pressupõe o dever de cuidar.

Com a finalidade de consumir tal dever, dois dos princípios fundamentais do Direito Ambiental são especialmente relevantes. O princípio da precaução visa administrar o risco desconhecido, de modo que, nos termos da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a incerteza científica não seja utilizada como justificativa para adiar a adoção de medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (MILARÉ, 2014).

Por sua vez, o princípio da prevenção é aplicado quando o risco de dano é certo e conhecido, através de medidas anteriores à sua consumação. A prevenção é considerada elemento basilar do Direito Ambiental tanto pelo viés ecológico quanto pelo econômico, posto que reparar danos ambientais tende a ser trabalhoso e caro, quando não impossível. Devido à sua importância, o princípio da prevenção dá origem e respaldo a múltiplos instrumentos legais e administrativos para sua realização. Dentre eles, destaca-se a avaliação prévia de riscos, os processos de licenciamento e os incentivos em prol da utilização de tecnologias menos nocivas (SHELTON, 2005).

A adoção de práticas com o propósito de prever e reprimir atividades prejudiciais é, portanto, essencial para a manutenção de um meio ambiente saudável. A Avaliação de Impacto Ambiental – AIA surge, então, com a pretensão de se arquivar um processo informativo, capaz de identificar a possibilidade de danos e de evitar que ocorram, no que Derani (2008, p. 158) define como “âmbito de discussão e orientação da prática econômica”. Isso porque a AIA é considerada uma concretização da interação entre o direito econômico e a utilização sustentável dos recursos naturais, em favor de sua consonância e da promoção do direito ao desenvolvimento sustentável (DERANI, 2008).

2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

A Avaliação de Impacto Ambiental constitui um gênero, composto por espécies de instrumentos legais e infralegais de gestão, como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Relatório Ambiental Preliminar (RAP), entre outros (MILARÉ, 2014). A legislação introdutória do instrumento da Avaliação de Impacto Ambiental foi a Política Nacional do Meio Ambiente dos Estados Unidos (*National Environmental Policy Act – NEPA*), aprovada em 1969, que serviu de modelo para o estabelecimento de normas semelhantes em outros países, inclusive no Brasil e em acordos internacionais (SÁNCHEZ, 2013).

Precedendo e orientando a autorização da implantação de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos e de instalações nucleares, os estudos de alternativas e de avaliações de impacto foram estabelecidos pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro em 1980, pela lei de zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição. O requisito se expandiu com a Lei nº 6938 de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e os instrumentos a serem implementados para a realização de seus objetivos (MILARÉ, 1988).

Dentre eles, a avaliação prévia de impactos ambientais, bem como o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (BRASIL, 1981). O Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) também foram instituídos na mesma ocasião.

A Política Nacional do Meio Ambiente é recepcionada pela Constituição Federal de 1988, que contempla, ainda, a interdependência entre direitos e deveres em relação ao meio ambiente. Seu artigo 225 versa (BRASIL, 1988):

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.

Dentre as incumbências do Poder Público inclui-se a exigência, na forma da lei, da realização e publicidade de estudo prévio de impacto ambiental “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente” (BRASIL, 1988). Tal imposição é um exemplo da previsão legal do direcionamento preventivo do direito ao meio ambiente (MILARÉ, 2014), visto que estabelece mecanismos para a concretização dos deveres tanto do Estado quanto da coletividade, bem como do princípio da prevenção.

De acordo com Milaré (2014, p. 185), o Estudo de Impacto Ambiental tem como objetivo primário “evitar que um projeto (ou obra ou atividade), justificável sobre o prisma econômico ou em relação aos interesses imediatos de seu proponente, revele-se posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente”. De modo geral, pretende-se orientar o processo decisório de execução de um projeto a partir do conhecimento obtido quanto aos seus possíveis impactos ambientais, considerando também as alternativas menos nocivas.

Os critérios e diretrizes gerais para o processo de licenciamento são de competência do CONAMA, convencionados a partir do conceito legal de impacto ambiental. Segundo o artigo 1º da Resolução 001/1986, considera-se impacto ambiental qualquer alteração ao meio ambiente resultante das atividades humanas que afete, de modo geral, o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas e a saúde do meio ambiente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1986). Para que tais distúrbios sejam evitados, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente deve depender da elaboração de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), bem como de um respectivo Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA), nos termos do artigo 2º da mesma Resolução.

A complementariedade entre o EIA e o RIMA é elucidada por Herman Benjamin (1992, p. 24), que diz:

O EIA é o todo: complexo, detalhado, muitas vezes com linguagem, dados e apresentação incompreensíveis para o leigo. O RIMA é a parte mais visível (ou compreensível) do procedimento, verdadeiro instrumento de comunicação do EIA ao administrador e ao público. Reflete “as conclusões do estudo de impacto ambiental”, contendo, entre outros aspectos, os objetivos, justificativas e descrição do projeto, de seus impactos, das medidas mitigadoras, uma síntese do diagnóstico ambiental da área, assim como indicação da alternativa mais favorável.

O RIMA constitui, portanto, a materialização da exigência de publicidade do EIA e do princípio da informação, facilitando a participação popular, inclusive no cumprimento da garantia de realização de audiências públicas como previsto pelo CONAMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1986).

Por sua vez, o Licenciamento Ambiental é definido pela Resolução 237/97 do CONAMA como o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, que sejam efetiva ou potencialmente poluidoras ou que possam de alguma maneira causar degradação ambiental. Nas palavras de Édís Milaré (2014, p. 789):

Como ação típica e indelegável do Poder Executivo, o licenciamento constitui importante instrumento de gestão do ambiente, na medida em que, por meio dele, a Administração Pública busca exercer o necessário controle sobre as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, de forma a compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico. Isto é, como prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerado um obstáculo teimoso ao desenvolvimento, como, infelizmente, muitos assim o enxergam.

É importante notar a distinção entre licenciamento ambiental e licença ambiental, que é o ato administrativo concluinte de cada etapa do processo de licenciamento. A licença “estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor”, podendo ser uma Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) ou Licença de Operação (LO). Admite-se a emissão de licenças de forma isolada ou sucessiva, tal como a possibilidade de licenciamento simplificado para atividades de pequeno potencial de impacto ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1997).

Com a licença prévia, concedida na fase preliminar do empreendimento ou atividade, tem-se a aprovação de sua localização e concepção, bem como de sua viabilidade ambiental, e o estabelecimento de requisitos básicos e condicionantes a serem cumpridos nas próximas etapas de sua implementação. A licença de instalação outorga o estabelecimento de tal empreendimento ou atividade nos termos das especificações dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. Finalmente, a licença de operação, condicionada à verificação do efetivo cumprimento do estipulado pelas licenças anteriores, autoriza o início da operação da atividade ou empreendimento (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1997).

Originariamente, nos termos da Lei 6938/81, a competência para o licenciamento era outorgada aos órgãos estaduais e, em caráter supletivo, à União. Em consonância com os dispositivos constitucionais, a Resolução nº 237 do CONAMA e a Lei Complementar 140/2011 regulamentam, também, a competência dos municípios em matéria de licenciamento ambiental.

A definição do órgão licenciador segue critério múltiplo, que considera a amplitude dos impactos, a localização, a dominialidade, o porte, o potencial poluidor e a natureza da atividade ou empreendimento, direcionando o licenciamento a um único nível de competência (MILARÉ, 2014).

Segundo Leme Machado (2014, p. 274), a diferença entre o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) é que o Estudo é de maior abrangência que o relatório e o engloba em si mesmo. O EIA compreende o levantamento da literatura científica e legal pertinente, trabalhos de campo, análises de laboratório e a própria redação do relatório, enquanto o RIMA refletirá as conclusões do EIA, desse modo, o EIA precede o RIMA e é seu alicerce de natureza imprescindível.

Segundo Gavião Filho (2005, p. 98), a principal estratégia em direção à definição das hipóteses de configuração do direito ao procedimento de estudo de impacto ambiental está na normalização infraconstitucional da Resolução 1/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Importante colacionar:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

- a) o meio físico - o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;
- b) o meio biológico e os ecossistemas naturais - a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;
- c) o meio sócio-econômico - o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos, indicando os fatores e parâmetros a serem considerados).

Parágrafo Único - Ao determinar a execução do estudo de impacto Ambiental o órgão estadual competente; ou o IBAMA ou quando couber, o Município fornecerá as instruções adicionais que se fizerem necessárias, pelas peculiaridades do projeto e características ambientais da área.

Artigo 9º - O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Percebe-se que o detalhamento é muito maior do que em um licenciamento de empreendimento de menor potencial degradador. No final do procedimento administrativo a empresa empreendedora terá como resposta o deferimento ou não do pedido de licenciamento ambiental. De acordo com Gavião Filho, “se os elementos colhidos ao longo da instrução do procedimento são desfavoráveis ao deferimento do licenciamento, não resta outra alternativa ao órgão ambiental competente senão negar o pedido de licenciamento ambiental”. (GAVIAO FILHO, 2005, p 124)

Se a decisão administrativa se afastar disso estará sujeita à confrontação jurisdicional. Se, por outro lado, os requisitos forem preenchidos satisfatoriamente, o pedido de licenciamento será deferido.

Finalmente, podemos constatar que o direito ambiental, e o licenciamento em especial, ganhou destaque em decorrência dos desastres ocorridos em Mariana e Brumadinho, Minas Gerais, e que expôs situações de licenciamento ambiental ineficiente e mal feito. Essa tragédia trouxe à discussão a importância do EIA – Estudo de Impacto Ambiental e sua fiscalização pelos órgãos ambientais responsáveis.

Outro ponto a ser destacado no trabalho é a escolha de alguns parlamentares para “melhorar” o licenciamento ambiental brasileiro, através da proposta de emenda à Constituição nº 65/12. No seguimento, tem-se a parte conceitual dos principais instrumentos da PNMA – o EIA, RIMA e o LA. A análise constitucional desses instrumentos revela a importância deles para um meio ambiente equilibrado, entretanto, será que estão sendo efetivos?

O EIA é realizado quando um empreendimento, no caso, uma mineradora, pretende se instalar, com o objetivo de se avaliar os benefícios e os impactos negativos no meio ambiente e o quanto desses impactos podem ser tolerados e a seguir recuperados e de que maneira.

Quando se trata das mineradoras, já se sabe que a degradação é certa e os impactos ambientais serão significativos, desse modo os critérios do estudo de impacto ambiental devem ser cautelosamente verificados e obedecidos e em Mariana o EIA foi realizado os riscos detectados e simplesmente ignorados pela empresa, como aponta a denúncia do MPF. Nesse ponto, entende-se necessária a conceituação dos riscos e breve análise dos mesmos. Juntamente com a observação das resoluções do CONAMA.

O desastre em Mariana trouxe à discussão a importância do Estudo de Impacto Ambiental, e a necessidade do Licenciamento Ambiental, principalmente em áreas de atividades de risco. O LA é o instrumento mais importante da política nacional do meio ambiente. Apesar dos piores desastres ambientais

ocorridos no Brasil, o setor privado reclama da morosidade no licenciamento ambiental e atualmente há na Câmara dos Deputados mais de vinte novos projetos tramitando, todos prometendo agilizar, desburocratizar e simplificar os procedimentos do LA que são obrigatórios para alguns gêneros de empreendimentos, como os das mineradoras, por exemplo.

Essas novas regras para o licenciamento ambiental em nada colaboram com o meio ambiente, muito pelo contrário, causam um retrocesso ambiental e aumentam os riscos de novas tragédias. (TRIGUEIRO: 2017)

O principal objetivo do LA é impedir desastres como os de Mariana e Brumadinho, o LA é obrigatório para certos empreendimentos há 36 anos, desde sua implementação com a Lei 6.938/1981, que trata do licenciamento ambiental, entretanto, mesmo com a nova Lei Complementar 140/2011, a legislação não especifica como e de que modo isso deve acontecer. O LA precisa ter força de lei e ele ainda não tem.

Também é necessária a padronização da legislação em todos os estados, pois, de outro modo irão brigar entre si para pegarem os empreendimentos facilitados. Diante da inefetividade do LA alguns parlamentares estão buscando como solução afrouxar o LA com este novo projeto de lei, quando se necessita justamente do contrário, maior rigidez e fiscalização (TRIGUEIRO, 2017). No próximo item passa-se a tratar dessas propostas de alteração legislativa.

3. PERSPECTIVAS PARA A REFORMA LEGISLATIVA

Andrea Vulcanis apresenta um panorama geral dos problemas centrais do licenciamento ambiental no Brasil a partir de três aspectos: conteúdo, processos de condução e questões de forma e de racionalização do instrumento (VULCANIS). A ausência de um planejamento integrado de desenvolvimento entre o setor econômico e o ambiental representa um distúrbio elementar, segundo a autora, na medida em que todo o debate quanto à realização ou não de um empreendimento ou atividade é transferido para o âmbito do licenciamento ambiental.

Nesse contexto, uma solução proposta para alterar tal sistema é a adoção da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) como um instrumento para decisão política anterior ao licenciamento ambiental de certos empreendimentos e atividades, de maneira a integrar a variável ambiental às políticas governamentais de desenvolvimento (VULCANIS). Ao contrário do licenciamento e das modalidades mais comuns de avaliação de impacto ambiental, que tratam de projetos individuais, a AAE tipicamente aborda a avaliação das consequências ambientais de políticas, planos e programas (PPPs) (SÁNCHEZ, 2013).

A Avaliação Ambiental Estratégica já foi adotada no Brasil para a elaboração de estudos referentes a projetos de grande impacto, como o do Gasoduto Bolívia-Brasil e os de geração de energia hidrelétrica nas bacias dos rios Tocantins e Tibagi. Além disso, o estado de São Paulo foi pioneiro na tentativa de institucionalizar tal instrumento (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2002). Apesar de ainda não haver obrigação legal, a AAE costuma estar inserida nos projetos de lei geral de licenciamento ambiental.

A necessidade de regulamentação do disposto no artigo 225 da Constituição Federal e de atualização dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente pode ser considerada um consenso entre diversos setores da sociedade. Em face disso, uma variedade de projetos foi proposta tanto no âmbito do Congresso Nacional quanto no do CONAMA, que também reconhece as insuficiências do sistema vigente (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2015). No entanto, a concordância relacionada à urgência de melhorias no processo de licenciamento não se traduz nas propostas apresentadas, que costumam ser pautadas por interesses econômicos e ideológicos.

A narrativa dos setores produtivos, com protagonismo da bancada ruralista e da Confederação Nacional da Indústria, é fundamentada na noção de segurança jurídica e na desburocratização do processo para reduzir os custos dos empreendedores, estimulando os investimentos em favor do desenvolvimento econômico e social do país. Para tanto, as diversas propostas apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal têm em comum a intenção de flexibilizar o licenciamento ambiental no país a partir de três alterações principais: i) transferência total de competência para os entes federados; ii) diminuição da influência das autoridades ambientais; iii) isenção de licenciamento para atividades específicas.

Uma das possíveis consequências de se permitir que estados e municípios tenham total controle quanto ao grau de rigor do licenciamento ambiental é a chamada *race to the bottom*, fenômeno ocorrido nos Estados Unidos (VIG; KRAFT, 2010) e já observado no Brasil em matéria fiscal. Quando há autonomia para que os entes federados estabeleçam seus próprios padrões, há também um estímulo para que os critérios sejam menos rígidos, como uma forma de estratégia de desenvolvimento econômico. Assim como há uma “guerra fiscal” em disputas pela instalação de empresas multinacionais no país, por exemplo, a delegação total de competência para os entes federados tem o potencial de induzir o país a uma disputa ambiental (BRASIL, 2017).

O Projeto de Lei 3729/2004 é notório por ter sido objeto de debate e de diversas alterações ao longo dos anos. Em nota referente ao PL, o Ministério Público Federal se manifestou contrário à aprovação de normas sem análise criteriosa da matéria, que carece de abordagem técnica multidisciplinar e tem sido

tratada em caráter de urgência, além de apontar a falta de amplo debate com a sociedade civil. Segundo o MPF, apesar das alterações, “o texto mantém dispositivos nitidamente inconstitucionais, promovendo um inaceitável e vedado retrocesso socioambiental” (BRASIL, 2017, p. 03).

Tal projeto é o de maior proeminência no presente, tendo passado por múltiplas tentativas de aprovação em um contexto que visa interesses econômicos e vantagens para o agronegócio. O projeto, que simplificaria o processo de obtenção de licenças ambientais, passou por melhorias desde sua gênese, mas ainda significaria um retrocesso em relação ao *status quo* e, principalmente, se comparado às exigências para licenciamento em outros países, por exemplo, ou à possibilidade de utilização da Avaliação Ambiental Estratégica, objeto do PL 4996/13.

No Senado Federal, o PLS 654/2015 propôs um licenciamento especial, em rito uno, para empreendimentos de infraestrutura considerados estratégicos e de interesse nacional (BRASIL, 2015). Já a Proposta de Emenda Constitucional 65, apresentada em 2012 e levada ao plenário em 2016, pretende acrescentar o §7º ao artigo 225 da Constituição, determinando que: “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”.

Tal dispositivo, segundo o MPF, significaria uma descaracterização do processo de licenciamento e impediria qualquer controle posterior sobre o cumprimento das obrigações do empreendedor. Observa-se, também, violação dos princípios de obrigatoriedade, anterioridade e publicidade do EIA, bem como dos princípios da prevenção e de informação do Direito Ambiental (BRASIL, 2012).

A proposta mais recente apresentada no Senado Federal é o Projeto de Lei 168/2018, que traz aspectos de projetos anteriores e adiciona características próprias, como a isenção de licenciamento para qualquer obra de saneamento ou captação de água e a autorização sem licença para a pavimentação de rodovias.

Percebe-se, assim, que os elementos constantes nas diversas propostas desenvolvidas para suprir as insuficiências da lei costumam visar a flexibilização dos critérios para a concessão de licenças, objetivando a melhoria do processo de licenciamento por meio da relativização de sua natureza preventiva de gestão dos recursos.

CONCLUSÃO

Diante das críticas ao licenciamento ambiental da maneira que é instituído e aplicado no Brasil e considerando a multiplicidade de interesses envolvidos, a

batalha legislativa que se estabeleceu em torno de sua regulamentação pode ser vista como uma decorrência natural de sua importância, tanto para a tutela do meio ambiente quanto para a concretização do direito ao desenvolvimento. Se por um lado não se pode abdicar dos instrumentos de controle da utilização dos recursos naturais e de práticas potencialmente lesivas ao ambiente, também há de se assegurar a eficácia de tais mecanismos, seja por meio de leis, diretrizes, estudos e compartilhamento de informação e, principalmente, de instituições eficientes, preparadas para suprir as demandas da sociedade e dos setores produtivos.

Com relação à compatibilidade constitucional e principiológica das propostas de alteração legislativa sobre o licenciamento ambiental, foi possível observar clara assimetria entre as medidas previstas nos Projetos de Lei com relação aos objetivos vislumbrados pelo legislador, quando da elaboração da Carta Magna, e os princípios gerais do Direito Ambiental. Foi estabelecido que a Constituição brasileira consolidou a proteção ao meio ambiente, inclusive como princípio norteador da atividade econômica no país e impondo não apenas ao Poder Público, mas também à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A partir da análise constitucional da matéria, o estudo do licenciamento ambiental foi direcionado sob o prisma dos princípios do direito ambiental especialmente relevantes nesse contexto: o da prevenção e o da precaução, aliados aos princípios de informação e de participação. Uma vez que a finalidade dos instrumentos legais e infralegais de gestão ambiental estudados é de promover o conhecimento e evitar medidas danosas ao meio ambiente, qualquer flexibilização de tais mecanismos, seja na precarização dos estudos de impacto, na isenção do licenciamento ou na diminuição da participação popular, é uma flagrante violação dos princípios do direito ambiental.

Concluiu-se, assim, que a flexibilização dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente não é a solução para os problemas identificados nesse contexto. Pelo contrário, a reforma ideal deve ser feita no sentido de fortalecer o sistema como um todo, incluindo medidas precisas e capazes de garantir a credibilidade dos Estudos de Impacto Ambiental, a efetiva informação e participação da sociedade e a probidade do processo de licenciamento. Sobretudo, o aproveitamento dos recursos naturais deve ser pautado pela proteção ao meio ambiente, ainda que esta se dê no contexto do desenvolvimento sustentável.

As tentativas de enfraquecimento dos padrões de proteção ambiental e de esvaziamento e sucateamento de seus instrumentos persistem, inclusive com a colocação em pauta de outros projetos de lei com potencial de consequências desastrosas para os biomas brasileiros, bem como para a população e, principal-

mente, para as futuras gerações. A título de exemplo, observou-se, nos últimos meses, a emergência da discussão acerca da regulamentação do uso de agrotóxicos no país, com a tentativa de aprovação do Projeto de Lei 6299/02.

Desta maneira, subsiste também a relevância do acompanhamento de tais propostas e debates, especialmente a partir do conceito de vedação ao retrocesso. Considerando a característica inerente ao Direito Ambiental de se garantir a manutenção de um ambiente saudável para as futuras gerações, é imperativo que o patamar de tutela jurídica não esteja sujeito à involução. Em particular, observado o contexto político e econômico do Brasil, é necessário prevenir que as reformas legislativas em matéria ambiental não sejam concretizadas em detrimento da coletividade para o benefício de interesses particulares ou vinculados ao capital estrangeiro. Como visto, uma vez reconhecida a interdependência entre homem e natureza, e entre desenvolvimento e preservação ambiental, não há retrocesso que se justifique.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos. Os princípios do Estudo de Impacto Ambiental como limites da discricionariedade administrativa. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, n. 317, 1992.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PL 3729/2004*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://livraria.senado.leg.br/ebook.constituicao>. Acesso em: 19 abr. 2018.

BRASIL. *Lei nº 6938*, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 20 abr. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica – A PEC 65/2012 e as Cláusulas Pétreas*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-pec-65-2012/>. Acesso em: 22 abr. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica sobre o Substitutivo ao Projeto de Lei Nº 3.729/2004 apresentado pelo Dep. Mauro Pereira (versão de setembro de 2017)*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT620174CCRGTEPL3729.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018

BRASIL. Ministério Público Federal. *Parecer Jurídico nº 4 Referente ao Projeto de Lei nº 654/2015*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pec-65-documentos/parecer-juridico-pls-654-2015>. Acesso em: 22 abr. 2018.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito Fundamental ao Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, Édís. A importância dos estudos de impacto ambiental. *Justitia*, São Paulo, v. 50, n. 141, p. 16-30, jan./mar. 1988. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/25770>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente*. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Avaliação Ambiental Estratégica*. Brasília: MMA/SQA, 2002, 92 p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Minuta de Resolução CONAMA que dispõe sobre critérios e diretrizes gerais para o licenciamento ambiental*. 2015. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/1C237C1B/PropResol_Rev237e01_1oGT%20\(2\).pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/1C237C1B/PropResol_Rev237e01_1oGT%20(2).pdf). Acesso em: 28 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Resolução Conama nº 001*, de 1986. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html>. Acesso em: 7 abr. 2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Resolução Conama nº 237*, de 1997. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 16 abr. 2018.

SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos*. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.

SHELTON, Dinah; KISS, Shelton. *Judicial handbook on environmental law*, United Nations Environment Programme, 2005.

TRIGUEIRO, André. *Tragédia ambiental em Mariana (MG) completa um ano*. Cidades e Soluções. Disponível em: <http://g1.globo.com/globo-news/cidades-e-solucoes/videos/t/cidades-e-solucoes/v/cidades-e-solucoes-tragedia-ambiental-em-mariana-mg-completa-um-ano-o-que-foi-feito/5417471/>. Acesso em: 12 mai. 2017.

VIG, N.; KRAFT, M. (Ed.) *Environmental policy: new directions for the twenty-first century*. 5. ed. Washington, DC: CQ Press, 2010.

VULCANIS, Andrea. *Os problemas do licenciamento ambiental e a reforma do instrumento*. Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131031141015_4012.pdf. Acesso em: 20 abr. 2018.