

Por que o licenciamento ambiental no Brasil é tão complicado?(Parte I)

Ivan Dutra Faria¹

Aí está uma pergunta com muitas respostas – e nenhuma delas esgota, isoladamente, o assunto. Tentaremos respondê-la por meio de textos concisos, para não entediarmos mortalmente o prezado leitor com um longo artigo único e, também, para evitar que uma abordagem demasiadamente sintética deixe indesejáveis lacunas.

Assim, esperamos que o complexo conflito associado ao licenciamento ambiental no Brasil, possa ser mais bem dissecado se dividido em partes. Em uma lista não exaustiva, podemos citar vários fatores que dificultam o licenciamento:

- os processos de comunicação com a sociedade, pontuais e ineficazes;
- o modelo de audiências públicas, eventos isolados e passíveis de manipulação por grupos de pressão favoráveis ou contrários ao empreendimento;
- as dificuldades inerentes aos procedimentos de previsão de impactos;
- as visões burocráticas, oportunistas, eleitoreiras e cartoriais do processo de licenciamento;
- o aumento da influência de argumentos subjetivos e ideológicos, nomeadamente aqueles difundidos por determinados setores da mídia;
- a judicialização do processo decisório, motivada, principalmente, pelas ações do Ministério Público e pela fragilidade legal das resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), principal fundamento normativo para a emissão das licenças;
- a “ocupação do território ambiental” por operadores do direito e profissionais de comunicação, opinando sobre questões de conteúdo alheio à sua formação acadêmica, em detrimento de técnicos e cientistas;

¹ Especialista em Avaliação de Impactos Ambientais de Barragens. Mestre e Doutor em Política, Planejamento e Gestão Ambiental. Consultor Legislativo do Senado Federal (Área de Minas e Energia).

- a dificuldade da elaboração de estudos ambientais por equipe multidisciplinar independente, mas paga com recursos do principal interessado nas licenças ambientais;
- a sobreposição de funções e os conflitos políticos internos aos órgãos do Poder Executivo interessados em determinado processo de licenciamento;
- a omissão do Poder Legislativo, permitindo que remanesçam “vácuos” legais e conflitos normativos e
- a politização dos cargos gerenciais do setor público, com reflexos sobre a qualidade da gestão.

Não é de grande valia hierarquizar esses problemas em uma escala de significância e abrangência, uma vez que são aspectos que se inter-relacionam intensamente, em uma complexa sinergia. É mais proveitoso discutir, isoladamente ou em pequenos grupos, suas características e as relações entre eles. Para começar, podemos ver mais de perto os processos de comunicação com a sociedade, parte essencial do licenciamento e fonte de incontáveis questionamentos judiciais.

Esse tipo de processo está previsto no ordenamento jurídico brasileiro, sendo, inclusive, parte integrante do texto da Constituição de 1988. A Carta, em seu art. 225, parágrafo 1º, IV, estabelece como incumbência do poder público *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.*

Em outras palavras, a Constituição exige que antes que se faça uma obra ou uma atividade qualquer que possa trazer modificações importantes ao ambiente, as autoridades devem exigir estudos consistentes sobre essas modificações.

Todavia, a nossa Lei Maior diz mais. O uso da palavra "publicidade" indica que os estudos ambientais, além de elaborados previamente à instalação do empreendimento, devem ser conhecidos pelo público. Em outras palavras, não bastasse estudar e identificar as modificações que a obra ou atividade irá causar. É preciso garantir que a população entenda o que foi estudado e, principalmente, os resultados desses estudos.

A legislação ambiental brasileira atribui à sociedade responsabilidades na participação no processo de licenciamento ambiental, ou seja, a participação não é considerada apenas um direito do cidadão. Deve-se observar que o órgão licenciador pode determinar a realização de audiência pública após efetuar a análise técnica dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e do respectivo relatório a eles associado (RIMA). A audiência pública pode resultar em um pedido de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental, como consequência da participação das comunidades diretamente interessadas.

Trata-se de um de um evento que representa uma oportunidade ímpar de participação direta da sociedade, sob a forma de perguntas e respostas à equipe técnica encarregada da elaboração dos estudos. Às comunidades, portanto, é dada a responsabilidade de aprimorar o EIA e, por conseguinte, orientar as exigências que deverão ser feitas pelo órgão licenciador.

Portanto, o deferimento ou indeferimento do pedido de licença, nos casos em que as audiências públicas são indicadas, são profundamente ligados aos resultados obtidos nesses eventos. Desse modo, o órgão ambiental é o agente que executa procedimentos de uma decisão tomada em um processo participativo – mas, não decisório, ao contrário do que muitos pensam. Se isso funciona ou não, é uma discussão para outro texto.

Ressalte-se que o órgão licenciador pode, inclusive, suspender ou cancelar uma licença expedida quando ocorrer, por exemplo, a omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a sua expedição. A Carta, em seu art. 5º, LXXIII, deixa claro que qualquer cidadão pode propor que vise à anulação de ato lesivo ao ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Informação é, em última análise, o que está em questão. Ou seja, a legitimação desse processo só pode ocorrer a partir da garantia de que as informações necessárias à tomada de decisão foram validadas por mecanismos confiáveis e, só depois, transmitidas à sociedade – obrigatoriamente, em um padrão acessível de linguagem.

As normas vigentes exigem que o EIA seja bastante completo e aprofundado. Ele deve conter mapas, tabelas e muitos dados – questões resultados de estudos, pesquisas e viagens aos locais que sofrerão influência da obra. O Rima, por outro lado, deve fazer com que a população, em geral, possa ser informada sobre as conclusões do EIA. Não são documentos semelhantes. As normas impõem que o Rima seja apresentado à população de forma objetiva e adequada à sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em uma linguagem capaz de fazer com que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implantação.

Vejamos um exemplo que pode dar uma boa ideia da diferença entre um EIA e um Rima. Consideremos o caso clássico de um empreendedor que deseja construir uma usina hidrelétrica em um determinado rio. Pois bem, para atender à legislação ambiental, o empreendedor deve contratar uma equipe de especialistas para estudar as modificações ambientais que essa barragem vai causar. Essa equipe vai estudar o solo, os animais, as plantas, o modo de vida das pessoas, entre muitos outros aspectos. Tudo isso para saber como é o ambiente de antes da construção da barragem e, também, para fazer previsões a respeito das modificações que irão ocorrer.

Agora vamos supor que os ictiólogos especialistas na vida dos peixes de rio tenham terminado os seus estudos. Eles vão ter que escrever um relatório sobre esses estudos, para que os especialistas em peixes de rio que trabalham no órgão licenciador leiam e analisem os resultados. Esse relatório fará parte do EIA e a sua análise, feita pelo órgão ambiental competente, talvez seja a parte mais importante do processo de licenciamento ambiental. Imaginemos uma descrição bastante usual dos prováveis resultados desse tipo de pesquisa: “As espécies reofílicas serão afetadas pela transformação do regime lótico para o regime lêntico”.

A não ser que a pessoa seja um especialista no estudo dos peixes de rio, não é razoável esperar que ela entenda um texto como esse. E aí está a razão pela qual esse texto só deve aparecer no EIA – que é uma conversa entre especialistas. No Rima, essa mesma informação deve ser dada de outra maneira. De uma maneira simples, de modo que seja possível aos não especialistas entender a conclusão daqueles estudos profundos e detalhados. Ou seja, deve-se buscar uma forma simples de se dizer a

mesma coisa, sem alterar a validade científica do achado dos pesquisadores, o que poderia ser feito assim: "Os peixinhos vão ser prejudicados quando o rio virar um lago".

Ora, se vai ser construída uma barragem naquele rio, é lógico que o vai-e-vem dos peixes vai ser alterado e a população precisa saber disso, principalmente os pescadores, antes de ser chamada a opinar se é a favor ou contra a construção da barragem. E o documento que usa uma linguagem simples para dizer coisas que vieram de estudos complicados é o Rima.

Os obstáculos à participação da sociedade nos processos de tomada de decisão do órgão licenciador estão concentrados em alguns pontos, mas, sem dúvida, a inadequação da linguagem utilizada na comunicação com a sociedade e o uso – por parte de adversários e defensores dos projetos em questão – de informações nãovalidadas por mecanismos confiáveis, é uma das principais razões do conflito criado em torno da emissão das licenças ambientais. Necessariamente, a contribuição da sociedade para o processo de tomada de decisão só poderá ser legítima se feita a partir de um significativo grau de percepção sobre as vantagens e desvantagens do empreendimento em questão, considerando-se todos os impactos socioambientais previstos no EIA.

É claro que não se pode garantir que o cidadão comum, após ler um Rima elaborado de forma didática e acessível, estará devidamente capacitado para exercer esse direito. Um Rima bem feito e debatido em uma audiência pública validada pelo órgão ambiental competente, por si só, não garante uma efetiva participação das comunidades interessadas no processo de licenciamento.

A discussão sobre a democracia participativa vis-à-vis o licenciamento ambiental ultrapassa, necessariamente, as questões que envolvem as técnicas de elaboração de Rimas e os ritos das audiências públicas. Em outro texto, discutiremos essa questão mais detalhadamente. Entretanto, o que minimamente se espera é que o Estado brasileiro seja capaz de impor aos empreendedores, especialmente àqueles de grandes projetos de infraestrutura, a execução sistemática de processos de comunicação que, monitorados pelos órgãos licenciadores, possam fornecer ao cidadão interessado informações inteligíveis.

Há um lugar-comum, nos dias de hoje, em que se afirma que a humanidade vive uma época em que se pode desfrutar de uma quantidade de informações crescente, que tende ao infinito. É quase um mantra, repetido à exaustão nos meios de comunicação. Pode ser até simpático dizer isso, de forma otimista e esperançosa. Todavia, trata-se de afirmação superficial, de uma “verdade relativa”. Há diferenças importantes entre informação e conhecimento. Demais, corre-se o risco de ficar desinformado pelo excesso de informação.

Não é raro o fato de as comunidades interessadas chegarem às audiências públicas sem um conhecimento mínimo do projeto em questão. Por exemplo, no processo de licenciamento ambiental de uma ferrovia que só transportará carga é preciso ficar claro, o quanto antes para as comunidades das áreas de influência do projeto que, em princípio, não haverá transporte de passageiros na linha. Isso permitirá negociações tempestivas visando a alterar o projeto e, caso não sejam possíveis essas alterações, o oferecimento de justificativas convincentes para a tomada dessa decisão. A construção de eclusas em projetos de hidrelétricas é outro caso clássico de comunicação deficiente com os interessados.

Infelizmente, esse é um dos aspectos mais negligenciados nos processos de licenciamento ambiental no Brasil. É de se perguntar a quem aproveita tal desinformação. Ao contrário do que muitos pensam – inclusive eles mesmos – os empreendedores não são beneficiados com isso. Os órgãos licenciadores também não se beneficiam. As comunidades nem se fala. É razoável procurar pessoas felizes com tal distorção entre os costumeiros manipuladores de opinião, entre os que buscam privilégios por meio do controle da informação ou entre os empedernidos burocratas – nesse caso, no pior sentido da palavra.

Em uma divertida passagem do livro “O guia do mochileiro das galáxias”, o personagem principal, Arthur Dent, discute com o Sr. Prosser, chefe da equipe responsável pela construção de um desvio rodoviário, cuja consequência seria a demolição da casa dele, Arthur.

- O senhor teve um longo prazo a seu dispor para fazer quaisquer sugestões ou reclamações, como o senhor sabe – disse o Sr. Prosser.

(...)

- Vocês não se esforçaram muito para divulgar o projeto, não é verdade? Quer dizer, não chegaram a comunicar às pessoas nem nada.
- Mas o projeto estava em exposição...
- Em exposição? Tive que descer ao porão pra encontrar o projeto.
- É no porão que os projetos ficam em exposição.
- Com uma lanterna.
- Ah, provavelmente estava faltando luz.
- Faltavam escadas, também.
- Mas, afinal, o senhor encontrou o projeto, não foi?
- Encontrei, sim – disse Arthur. – Estava em exibição no fundo de um arquivo trancado, jogado num banheiro fora de uso, cuja porta tinha a placa: *Cuidado com o leopardo*.

Para saber mais sobre o tema:

- Faria, I.D. (2006). A “Síndrome de Genelício”: sobre a participação da sociedade no licenciamento ambiental. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal. Texto para Discussão nº 31. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD31-IvanDutraFaria.pdf.
- Faria, I.D. (2008). **Compensação Ambiental: Os fundamentos e as normas; A gestão e os conflitos**. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal. Texto para Discussão nº 43. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD43-IvanDutraFaria.pdf.
- Faria, I.D. (2011). **Ambiente e energia: crença e ciência no licenciamento ambiental, parte II**. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal. Texto para Discussão nº 94. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD94-IvanDutraFaria.pdf.
- Faria, I.D. (2011). **Ambiente e energia: crença e ciência no licenciamento ambiental, parte III**. Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado Federal. Texto para Discussão nº 93. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD99-IvanDutraFaria.pdf.