

No ano de 2004, aumentou a discussão no Brasil sobre o impacto do processo de licenciamento ambiental na realização de novos e importantes investimentos. Já em 2000, eu comentava esse assunto, distribuindo um texto polêmico com certa parcimônia. Uma vez que o processo de licenciamento ambiental impacta atividades empresariais nos momentos de crise e prosperidade, decidi inserir partes desse texto no livro "Crise e Prosperidade Comercial, Financeira e Política", retirando entretanto toda referência específica ao Brasil, assim como uma discussão inicial sobre licenciamento ambiental e SGA com a norma ISO 14001. Todavia, a seguir divulgo o texto completo com a redação original de agosto de 2000.

Para que serve o licenciamento ambiental?

texto de Marcelo Henriques de Brito escrito em agosto de 2000

e parcialmente publicado no seu livro no Capítulo 4, Tópico 4.5.2, páginas 306 a 307.

"CRISE E PROSPERIDADE COMERCIAL, FINANCEIRA E POLÍTICA" (Probatius, ISBN 85-89585-01-8)

Inicialmente, é essencial distinguir o processo de licenciamento ambiental do processo de implementação de um sistema de gestão ambiental - SGA -, que pode ser certificado segundo a norma ISO 14001, por exemplo. Enquanto implementar um SGA é uma decisão voluntária e estratégica de cada organização, que decide espontaneamente adotar no seu processo práticas "ambientalmente adequadas", o processo de licenciamento ambiental é um processo obrigatório, definido em lei, representando uma intervenção do Poder Público nas atividades empresariais. Assim, não é nem "politicamente incorreto" e tampouco incoerente, não concordar com determinados procedimentos no processo de licenciamento ambiental e simultaneamente adotar um eficaz SGA.

Em geral, as organizações que adotam - e até certificam - um eficaz SGA não causam danos ambientais significativos. E mais, pode até ser que exijam mais de si mesmas do que o requisitado pelos órgãos ambientais. Todavia, já dispor ou estar desenvolvendo um SGA não é um requisito legal nem garante totalmente que a organização não acarrete ou não venha a acarretar danos ambientais. Neste ponto podem surgir as perguntas: É necessário que o Poder Público intervenha em organizações para evitar danos ambientais? Se for para intervir, qual deve ser o grau de intervenção? Seria o licenciamento ambiental um incentivo para investimentos ou a exigência do licenciamento ambiental desestimularia atividades empresariais?

Antes de responder tais perguntas, é preciso ter em mente que o processo de licenciamento ambiental é subjetivo. Exemplificando, será que em uma determinada região deveria ser permitida a construção e a operação de uma fábrica? Ou deveria ser autorizada a exploração de um complexo turístico? Seria possível ter ambos? Será que talvez devesse ser uma área de conservação ambiental ou será que deveria ser uma área reservada para uso estritamente residencial? Pode até ser que o Poder Público desejasse construir um presídio ou um aterro sanitário nesta região. Que critérios adotar para definir o uso de uma região? Uma vez definido o uso da região, quem poderia alterar o uso e a ocupação do solo e sob que condições e argumentos? Conforme o uso estabelecido, o nível de exigências ambientais é mais rígido ou menos exigente. Logo, qualquer alteração na definição do uso de uma região, altera também os requisitos ambientais a serem cumpridos por empreendimentos privados e públicos. Desta forma, decisões ambientais podem ser um elemento adicional de incerteza no planejamento, principalmente se ocorrem mudanças nas permissões de uso de uma região.

Se um empresário ou um grupo empresarial decide adquirir um terreno, baseado na premissa e em consultas prévias de que é exequível a construção e a operação de determinado empreendimento, seria aceitável que fosse negada uma das três licenças ambientais (licença prévia, licença de instalação e licença de operação) previstas e concedidas de forma sucessiva pelo órgão ambiental correspondente (isto é competente sob o aspecto legal)? As exigências estabelecidas pelo órgão ambiental seriam sempre pertinentes, objetivas e realistas? Eventuais litígios poderiam ser equacionados rapidamente, com racionalidade e correção?

A incerteza para obter uma licença ambiental representa uma incerteza adicional para realizar um determinado investimento. Em termos empresariais, maior incerteza requer compreensivelmente maior retorno do investimento. Se o risco for muito elevado, é aconselhável não investir, o que pode comprometer o desenvolvimento empresarial da região. Desta forma, somente partindo do pressuposto que atividades empresariais são em princípio nocivas ao meio ambiente, é justificável um maior rigor e uma prolongada burocracia para concessão de licenças ambientais sob o pretexto de "proteger melhor o meio ambiente".

Mesmo após obtidas as licenças ambientais, é preciso ter um prazo suficientemente longo para usufruir dos benefícios associados a este direito de forma a obter o planejado e merecido retorno do investimento. Qual é o prazo aceitável para duração de uma licença ambiental? Ao instituir um prazo para renovar uma licença ambiental, também está sendo firmado um prazo, findo o qual um empreendimento pode ser interdito sob o argumento de "prejudicar o meio ambiente". Várias pessoas defendem o menor prazo possível e eventualmente até a possibilidade para cassar uma licença se "novas descobertas científicas", "imprevistos adensamentos populacionais" e/ou "mudanças no perfil de uma região" indicarem que um empreendimento devidamente licenciado não satisfaz mais os objetivos da região. Se for para interromper a vigência de uma licença ambiental, não seria recomendável em um estado de direito prever uma indenização a quem detinha os direitos de exploração?

Um prazo exíguo e incerto ou desestimula investimentos ou requer que as receitas oriundas destes investimentos sejam elevadas, o que estimula "cobrar o maior preço possível dos consumidores", o que tende a ser inflacionário, além de incentivar a mentalidade de "exaurir o máximo no menor prazo possível". Adicionalmente, quanto maior forem as taxas de juros vigentes no sistema financeiro, mais séria é a redução do prazo permitido para recuperar o investimento por meio de uma atividade produtiva e lícita.

Como se não bastassem as incertezas criadas por um único processo de licenciamento ambiental, faria sentido submeter um mesmo empreendimento a um simultâneo licenciamento estadual e municipal? Além dos aspectos burocráticos e das taxas a serem cobradas, será muito sério se o município aprovar um empreendimento privado ou público e o estado o impedir e vice-versa. Com

dados divergentes, o Ministério Público poderá também apoiar o "parecer mais favorável ao meio ambiente e eventualmente mais desfavorável ao empreendimento". A sociedade não pode depender do "bom entendimento" entre entes da Federação e ficar esperando por "modelos bem sucedidos de colaboração", principalmente quando ocorrem eleições. Alerto para o caso do emissário submarino, quando jornais registraram a divergência pública em maio de 1999 entre os Secretários Municipal e Estadual de Meio Ambiente do Rio de Janeiro, quanto à liberação das praias na zona sul da cidade. Analogamente, empresários com ação estadual podem estar ameaçados a enfrentar sérias dificuldades, independentemente do porte da organização. Se for instituído o licenciamento ambiental municipal, haveria uma diferença substancial entre obter uma licença ambiental do município e obter um alvará do município para licença de estabelecimento? O processo para concessão do alvará já não contemplaria "aspectos ambientais"? Estar-se-ia pagando duas taxas para obter dois documentos distintos, que entretanto têm uma intensa relação entre si?

Seria correto que, em um caso extremo, houvesse três processos de licenciamento ambiental (federal, estadual e municipal), cada processo requerendo três licenças? Assim, um empreendimento poderia ficar sujeito a nove etapas de licenciamentos ambientais. Será que isto traria mais segurança e desenvolvimento para a sociedade? Para evitar a ameaça de "tanto licenciamento", é preciso regulamentar o Parágrafo Único do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988. Neste contexto está inserida a indicação número 4 de 19 de abril de 2000 do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município do Rio de Janeiro – CONSEMAM, que solicita a edição da Lei Complementar prevista no Parágrafo Único do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988 com vistas ao processo de licenciamento ambiental. O texto completo, assinado pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro e Presidente do CONSEMAM, Sr. Maurício Lobo, é dado a seguir:

O **Conselho Municipal de Meio Ambiente - CONSEMAM**, no uso das atribuições legais que lhe foram conferidas pela Lei nº 2.390, de 01 de dezembro de 1995, tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, de acordo com deliberação da sua 6ª Reunião Extraordinária, realizada em 19/04/2000, e;

CONSIDERANDO que o Parágrafo Único do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988 prevê que uma Lei Complementar fixará normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio de desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

CONSIDERANDO que é expressa na Constituição Federal de 1988 a "competência 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" (inciso VI do art.23) e para "preservar as florestas, a fauna e a flora" (inciso VII do art.23);

CONSIDERANDO que o ideal é o licenciamento ambiental único;

RECOMENDA:

Ao Congresso Nacional priorizar a análise e a edição na maior brevidade da Lei Complementar prevista no Parágrafo Único do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988, explicitando os meios de cooperação entre os entes federativos para o licenciamento ambiental.

Diversos profissionais na iniciativa privada podem estar usufruindo da crescente complexidade do processo de licenciamento ambiental, incluindo vários ex-colaboradores de órgãos ambientais governamentais. Muito provavelmente existem alguns profissionais com uma postura dúbia: querem aconselhar (e serem remunerados e reverenciados) sobre como empresários podem evitar problemas com órgãos ambientais (inclusive representando os empresários), para simultaneamente apoiar de forma incisiva um aumento de restrições e punições para "criminosos ambientais" (o que ampliará a demanda para os serviços destes profissionais "ecologicamente, politicamente e empresarialmente corretos"). Esta situação provavelmente lembre a cena do clássico filme "O Garoto" ("The Kid") de 1921 dirigido pelo inglês CHARLES CHAPLIN (1889-1977), quando "o garoto" joga pedras em vidros de residências para aparecer em seguida "por acaso" seu cúmplice e vidreiro, "Carlitos", oferecendo serviços para consertar o estrago.

Concluindo, além de evidentemente garantir que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" (artigo 225 da Constituição Federal de 1988), o licenciamento ambiental só deve ser aceito se capaz de estabelecer regras equilibradas, exequíveis e estáveis para atividades empresariais, uma vez que tais regras são determinantes para o desenvolvimento de atividades empresariais, o qual é decisivo para o bem-estar social em uma região, pois a pobreza notoriamente devasta o equilíbrio do meio ambiente. Na minha opinião, não é totalmente inaceitável uma intervenção governamental para corrigir distorções de mercado, desde que isto seja executado de forma consequente. Assim, um complexo hoteleiro não seria prejudicado por efluentes de uma indústria da mesma forma que um empresário que considerasse o meio ambiente não ficaria em desvantagem em um mercado competitivo, no qual não poderiam participar outros empresários que relevassem aspectos e impactos ambientais de suas operações. É indesejável que o licenciamento ambiental não considere a vida financeira de um empreendimento. É igualmente inaceitável o simultâneo licenciamento ambiental municipal e estadual, com todas as dificuldades burocráticas associadas e pagamento de taxas. Finalmente, deve ser regulamentado o Parágrafo Único do Artigo 23 da Constituição Federal de 1988, antes de editar novas leis, impor outros tributos e acrescentar procedimentos do Poder Público federal, estadual e municipal na área ambiental.

Marcelo Henriques de Brito é Administrador de empresas e Engenheiro, com Ph.D. pela École Polytechnique Fédérale de Lausanne (Suíça), sendo sócio-gerente da PROBATUS Consultoria (<http://www.probatius.com.br>) e membro do Conselho Empresarial de Meio Ambiente e Desenvolvimento da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ).