

Gargalos do licenciamento ambiental brasileiro

Aperfeiçoamento da legislação deveria simplificar processos licenciatórios. Por **Jerson Kelman**

A crise de energia elétrica de 2001 resultou em várias lições. Uma das mais importantes foi a compreensão de que havia algo errado no fato de a legislação exigir que a Aneel licitasse concessões de potenciais hidráulicos sem necessariamente dotá-los das correspondentes licenças ambientais. Depois de ganhar a licitação, cabia ao empreendedor solicitar a licença.

Nesse arranjo, a entidade ambiental responsável pelo licenciamento, federal (Ibama) ou estadual, submetia o empreendedor a rito idêntico ao que é aplicado a empreendimentos da esfera privada. O resultado é conhecido: as licenças da maior parte dos empreendimentos licitados não foram emitidas. Em alguns casos porque o empreendedor não conseguia satisfazer às exigências do processo de licenciamento. Em outros, porque não queria satisfazê-las, por conta do interesse em adiar investimento para atender eventual circunstância empresarial. As entidades de licenciamento ambiental e os investidores se comportavam como se o que estivesse em jogo fosse apenas o lucro do empreendedor. Desprezava-se o fato de que, sem a materialização das usinas, a população viria a sofrer racionamento de energia, com todas as conseqüências nefastas sobre a oferta de emprego e crescimento do PIB, como ficou evidenciado pelo deflagrar da crise. Em outras palavras, desprezava-se o interesse público.

Como resultado dessa lição, a Lei 10.847/04 determinou que somente potencial hidráulico previamente dotado de licença ambiental pode ser licitado para concessão. Isto é, inverteu-se a equação: cabe agora ao governo elencar um conjunto de locais para instalação de usinas, tanto hidro como termoelétricas, que tenham não apenas viabilidade técnica, econômica e financeira, mas também social e ambiental. Dessa maneira, é de se esperar que a análise socioambiental ocorra para cada possível conjunto de empreendimentos que satisfaça a projetada demanda energética e não para cada empreendimento de per si. O objetivo será obter um leque de obras que produza suficiente energia para o crescimento econômico e ampliação da oferta de empregos, e que produza impacto socioambiental mínimo. O que é bem diferente de impacto zero.

Todavia, para que ocorra esse avanço, é necessário desobstruir quatro gargalos no licenciamento ambiental: 1) a intransigente defesa por parte do Ministério Público de uma interpretação legal às vezes divorciada da realidade brasileira, sem consideração dos trade-offs; 2) o rito do processo, tanto na esfera federal (Ibama) quanto na estadual, excessivamente longo e repleto de consultas públicas, mesmo nos casos em que os empreendimentos sejam de iniciativa governamental; 3) o temor dos técnicos e dirigentes das entidades de licenciamento ambiental quanto à possibilidade de serem acusados de crime ambiental, por efeito de parecer técnico ou de decisão consignado em processo administrativo de licenciamento; 4) o desaparecimento das entidades ambientais, particularmente no que diz respeito a recursos humanos.

É preciso resolver tensão entre empresários e ente licenciador para evitar retrocesso na questão ambiental

Os esforços de desobstrução têm se concentrado no último gargalo, como se a contratação de novos servidores para o Ibama e para as entidades estaduais fosse condição suficiente para a solução do problema. Lamentavelmente, trata-se apenas de condição necessária. Mesmo depois de satisfeita essa premissa, não adiantará "chicotear" a direção e os técnicos das entidades ambientais. Eles continuarão tendendo a procrastinar decisões enquanto não forem desobstruídos os três primeiros gargalos.

Em seu dia-a-dia, os funcionários públicos têm fracos incentivos para tomar decisões, sejam elas quais forem. E fortes incentivos para não tomar decisões que possam ser questionadas, deixando-os, em média, menos resolutos do que seus equivalentes na iniciativa privada. Além do risco de punições administrativas, aqueles que trabalham em entidades de licenciamento ambiental têm razões a mais para adotar uma atitude, digamos, mais contemplativa. Uma decisão polêmica pode resultar em cadeia, ainda que tomada de boa fé.

Isto explica a tensão existente

entre os setores empresarial e o ambiental. Será, perguntam os empresários, que quando o ente licenciador solicita estudos de impacto ambiental cada vez mais abrangentes, detalhados e intermináveis, não está simplesmente adiando a decisão? Frequentemente a resposta é sim.

Esta tensão, se não resolvida, poderá resultar em desilusão generalizada com a questão ambiental. Daí para uma revisão atabalhoada das leis seria um passo. Um passo para trás. Um retorno à ideologia dos anos 70, quando "poluição" era quase sinônimo de "progresso".

Para evitar esse retrocesso, é necessário fazer uma revisão inteligente, uma espécie de novo "Código Ambiental".

O processo revisional pode e deve começar pelas questões mais urgentes. Por exemplo, pela discussão de três propostas aqui enunciadas.

Primeira, tornar a Lei de Crimes Ambientais (Lei no 9.605/98) menos ameaçadora para os técnicos que atuam de boa fé e com boa técnica.

Segunda, aperfeiçoar a legislação de modo a permitir que licenciamentos ambientais para empreendimentos de interesse público (a critério do governo federal) possam ser avaliados ambientalmente por meio de rito simplificado. O objetivo é impedir que projetos de um governo eleito por milhões de cidadãos continuem a ser vetados pela ação de minorias militantes, principalmente com forte atuação em audiências públicas, e pela inação de maiorias dispersas.

Terceira, atribuir ao Ibama a responsabilidade de licenciar empreendimentos de interesse público, cujos benefícios ultrapassam as fronteiras estaduais. O objetivo é impedir a adoção de ótica exclusivamente local, que desconsidere o interesse nacional.

Essas três propostas procuram equacionar os principais gargalos do licenciamento ambiental. A determinação política para removê-los é condição necessária, e talvez suficiente, para garantir a sustentabilidade do desenvolvimento sustentável.

Jerson Kelman é professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE-UFRRJ), diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e ex-diretor-presidente da Agência Nacional de Águas (ANA).