



O plantio do eucalipto no estado segue o modelo econômico do país, que incentiva o uso de grandes áreas para a monocultura. Alguns dos riscos dessa prática repercutem na fauna, na flora local e na transformação da paisagem

Leis que ferem a natureza

TEXTO JACIRA CABRAL DA SILVEIRA

FOTOS FLÁVIO DUTRA

A AVALANCHE DE ORDENAMENTOS jurídicos em tramitação no Congresso Nacional, relativos especialmente aos licenciamentos ambientais, representa um retrocesso na consolidação da Política Nacional do Meio Ambiente brasileira. Essa é a avaliação tanto de representantes do Ministério Público quanto de pesquisadores e ambientalistas que vêm questionando, inclusive, a proposta de resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), apresentada pela Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema).

Previsto na Lei Federal 6.938/81, o licenciamento ambiental é considerado ferramenta central para a preservação do meio no que tange à instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos que utilizem recursos naturais, que sejam potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental. Com a justificativa de flexibilização e celeridade, as propostas põem em risco um procedimento que até hoje respeitava três etapas: a licença prévia, a licença de instalação e a licença de operação.

“Verificamos que há vários dispositivos que abrem espaço para o licenciamento simplificado, inclusive com base nesta definição, e há muitas brechas para o órgão ambiental arbitrar a condução do licenciamento sem critérios transparentes, o que faz com que os estudos e as avaliações de impacto ambiental tendam a perder qualidade e deixem de cumprir suas funções básicas: contar com a participação da sociedade e minimizar impactos negativos, protegendo o meio ambiente”, argumenta o presidente do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental, Carlos Alberto Bocuhy. Especificamente com relação ao Projeto de Lei 3.729/2004, Bocuhy afirma que “a tendência será a aprovação de licenças em regime cartorial, com o princípio da celeridade se voltando contra a suficiência e a eficácia do licenciamento”.

Para a procuradora de justiça Sílvia Cappelli, “sem licenciamento não se faz controle da poluição nem da degradação ambiental”. Há mais de 20 anos dedicando-se ao tema, tendo coordenado a área de Meio Ambiente do Ministério Público e presidido a Associação Brasileira dos Membros

do Ministério Público de Meio Ambiente, ela também demonstra apreensão: “Tenho dificuldade de traçar um cenário porque estamos vivendo um momento de transição muito ruim, no qual a mera constatação de que existem sete iniciativas diferentes versando sobre o licenciamento – que correm paralelamente, sem qualquer conversação entre elas e sem lógica – bem demonstra o quão pulverizado está o assunto e como não existe uma liderança”.

No dia da entrevista ao Jornal da Universidade, Cappelli recebeu a reportagem com uma cópia da matéria veiculada no portal da Câmara dos Deputados referente ao Projeto de Lei 170/2015 – e que susta a aplicação da resolução 01/1986 do Conama. Conforme a procuradora, essa é a única norma brasileira que trata especificamente sobre Estudo de Impacto Ambiental (EIA), disciplinando o conteúdo das etapas, as responsabilidades e as audiências públicas. “Esse projeto é inconstitucional porque, ao retirar essa resolução do cenário normativo nacional, não fica nada, apenas a Constituição”, revolta-se.

Ao defender o artigo 225 da Carta Magna, que versa sobre os estudos de impacto ambiental, a Lei Nacional de Política do Meio Ambiente de 1981 e a Resolução 237/1997 do Conama que regulamenta o licenciamento, tanto Cappelli quanto Bocuhy, entretanto, reconhecem a morosidade do processo em muitos casos. Para além da demora na emissão dos licenciamentos, a procuradora adverte sobre outro aspecto: “Um dos grandes questionamentos feito nesses casos diz respeito à generalidade, à ausência de regras explícitas que diga o que se pode fazer ou não”.

Essa falta de uma regra precisa, segundo Cappelli, provoca insegurança jurídica, o que resulta muitas vezes na judicialização de questões, especialmente pelo Ministério Público – que questiona a qualidade dos licenciamentos, a ausência de etapas, o descumprimento de condicionantes, a ausência de audiências públicas e outros tantos aspectos procedimentais. “O problema não é o licenciamento nem a forma como ele é operado no país. O problema não é a norma, mas a sua aplicação”, resume.

Acúmulo de processos

Existem hoje no estado 7.462 processos de licenciamento ambiental em andamento, seja em análise, aguardando complementação ou vistoria. Alguns deles, segundo o diretor-técnico da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam), Rafael Volquind, estão na fila há mais de dez anos. Ele diz que essa demora geralmente está relacionada aos empreendimentos mais complexos que acabaram ficando para trás por falta de estrutura e de pessoal. Em janeiro de 2015, entretanto, os números eram maiores: um total de 12.700 processos em tramitação. Volquind atribui essa redução de 33% em pouco mais de um ano a uma série de mudanças no encaminhamento dos processos dentro da Fundação.

“Tiramos o que não precisava, padronizamos os procedimentos e automatizamos muita coisa, incorporando tecnologia de informação para agilizar as licenças e reduzir o número de pessoas envolvidas”, descreve o diretor. A meta, de acordo com o dirigente, é cada vez mais liberar o pessoal técnico para cumprir outra tarefa: a fiscalização – relegada a segundo plano muito em função do grande número de licenciamentos em análise. “Dependendo da fase do processo, especialmente na licença prévia, que é a mais importante de ser avaliada, trabalham de três a quatro pessoas, número que aumenta conforme a dimensão do empreendimento”, explica.

Por outro lado, com esse aumento de pessoal nas ruas fiscalizando, Volquind diz que a Fepam precisará qualificar sua infraestrutura física, ampliando o núme-

ro de equipamentos, de instrumentos e de veículos. Atualmente, o órgão conta com uma frota de 60 veículos próprios e cerca de 20 carros da Secretaria do Meio Ambiente para uso nas oito gerências regionais (Santa Rosa, Passo Fundo, Caxias do Sul, Alegrete, Santa Maria, Santa Cruz do Sul, Tramandaí e Pelotas), que são utilizados para a atividade tanto de licenciamento quanto de fiscalização. Entraram em janeiro deste ano 55 novos funcionários no quadro da fundação, mas o que poderia representar um aumento da equipe e refrigério para o trabalho configurou-se tão somente a substituição de contratados emergenciais.

Sinal de alerta – Atualmente a Fepam está trabalhando com o acúmulo de processos nas áreas de irrigação e de produção energética. Considerando que o Brasil tem sua matriz de produção de energia dominada pelas hidrelétricas, que correspondem a 65% da capacidade instalada, o Rio Grande do Sul não contraria esse perfil. Entre as solicitações de licenciamento ambiental em andamento na Fundação, 100 são de empreendimentos hidrelétricos. Em função das características de nossos rios, Volquind observa que as hidrelétricas no estado são de pequeno porte: “Enquanto uma usina como a de Belo Monte trabalha com um volume de mais de 10 mil MW, a capacidade das hidrelétricas no estado não chega a 50 MW”.

Mas, independentemente do tamanho, pesquisadores defendem que as ameaças

das hidrelétricas à biodiversidade não se dão apenas pelo desmatamento induzido, mas também – e principalmente – por mudanças nos ambientes aquáticos. Em janeiro de 2015, a Justiça Federal do RS suspendeu o processo de licenciamento ambiental para a Usina Hidrelétrica Panambi, no noroeste gaúcho. Com isso, foi proibida a expedição de licença prévia para a construção devido a severos impactos ambientais no Parque Estadual do Turvo, último remanescente de floresta da região do Alto Uruguai no estado, que guarda plantas e flores raras, algumas ameaçadas de extinção.

Marcha a ré – De forma pioneira no país, o Rio Grande do Sul já tem pelo menos uma iniciativa de estudos prévios quanto à viabilidade de instalação de hidrelétricas na bacia hidrográfica do rio Taquari-Antas. De acordo com o diretor-técnico da Fepam, foi realizada em 2001 a avaliação do inventário dos aproveitamentos energéticos e, para cada ponto deste levantamento, foi definido se era ou não viável a implantação de empreendimentos hidrelétricos. Em caso positivo, estabeleceu-se se deveria ser feito por meio de licenciamento normal ou pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

Em 2012, Volquind diz que o estudo sofreu atualização, passando a trabalhar com zonas ao longo do rio, e não mais com pontos específicos, dispensando dessa forma análises pontuais para verificar a viabilidade de instalações, pois o estudo da

área total prevê as fragilidades ambientais em toda a extensão da mancha. Segundo o diretor, devido a este estudo, a Fundação tem sido requisitada a falar de sua experiência para determinados setores, como o de produção de energia hidrelétrica, a fim de que essa iniciativa possa ser replicada em outros estados brasileiros.

Resta saber, entretanto, se esse e outros estudos desenvolvidos para subsidiar a política de meio ambiente no país continuarão dando frutos. As hidrelétricas são consideradas obras de grande porte, o que implica necessariamente a realização de Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), assim como a adoção de medidas compensatórias. Mas, se o Congresso Nacional aprovar projetos como a Emenda Constitucional 65/2012, de autoria do senador Acir Gurgacz (PDT/RO) e relatada pelo então senador e agora ministro da Agricultura, Blairo Maggi (antes PR agora PP/MT), as perspectivas são alarmantes.

A PEC 65/2012 estabelece que, a partir da simples apresentação de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) pelo empreendedor, nenhuma obra poderá mais ser suspensa ou cancelada. De forma objetiva, isso significa que o processo de licenciamento ambiental, que analisa se um empreendimento é viável ou não a partir dos impactos socioambientais que pode gerar, deixa de existir. “É moroso, freia o desenvolvimento brasileiro e afasta novos investimentos”, fala Blagio, referindo-se ao licenciamento ambiental.

Morosos mas indispensáveis

O engenheiro Eduardo Schmitt da Silva atua há cerca de um ano na Aro Mineração, empresa de extração de areia com 18 anos de atividade no mercado gaúcho. Ele foi contratado para acompanhar e agilizar o andamento dos mais de 30 processos em tramitação na Fepam. Entre esses, entretanto, existem alguns que aguardam há mais de dois anos a renovação de licenciamento de operação na reserva de areia do rio Caí, ao norte da capital. Atualmente, a mineradora tem apenas uma fonte de extração, que fica no rio Jacuí, e com a enchente ocorrida no ano passado ficou quase 30 dias sem poder trabalhar, acarretando prejuízo financeiro: “Se existisse uma frente de lavra alternativa, poderíamos continuar trabalhando, mas eles [Fepam] alegam que falta gente para visitar a área”, reclama Eduardo.

Tranca-rua. Essa é uma das expressões usadas quando o assunto é licenciamento ambiental, um dos principais instrumentos de gestão previstos na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, promulgada em 1981. Ainda que os diferentes segmentos envolvidos no processo reconheçam a importância desse procedimento, não se limitando a vê-lo apenas como um ato administrativo, mas também como instrumento fundamental para um gerenciamento sustentável, é também consenso entre eles a demora exagerada para a emissão dos licenciamentos ambientais no Brasil.

Na visão do diretor-técnico da Fepam, Rafael Volquind, a demanda por licenciamentos ambientais aumentou a partir dos anos 1990. Uma das causas desse crescimento foi a edição da Resolução 237 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) em 1997, definindo e regulamentando as atividades sujeitas a licenciamento ambiental. “Quem não tinha a licença estava cometendo infração por contrariar a lei de crimes ambientais”, explica o engenheiro. No mesmo período, segundo ele, os bancos começaram a exigir o documento para determinados investimentos, o chamado Protocolo

Verde, o que levou grande número de agricultores a buscar regularizar suas atividades através dos licenciamentos ambientais, visando aos financiamentos bancários.

Assim como Volquind, o integrante do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) e um dos diretores da Bourcheid Engenharia e Meio Ambiente, Cylon Rosa Neto, também considera que a política de preservação ambiental no Brasil, especialmente no que se refere ao licenciamento, teve um significativo desenvolvimento nos últimos 25 anos. Entretanto, na avaliação do conselheiro – que atua numa empresa de engenharia e meio ambiente que, há 40 anos, realiza estudos de impacto ambiental para empreendimentos de grande porte, como estradas e usinas –, o rigor de algumas exigências da legislação tem engessado o país: “Passamos de uma total inexistência de regimento para um nível de complexidade muito grande, para o qual as instituições brasileiras não estavam preparadas, principalmente aquelas que fazem os investimentos, sejam públicas ou privadas”, argumenta. Por outro lado, ele critica os empreendedores que subestimam a necessidade e a importância de contabilizar em seus cronogramas o tempo necessário à liberação dos licenciamentos.

Justificativas – Para o empresário e coordenador do Conselho de Meio Ambiente da Fiergs, Torvaldo Antônio Marzolla Filho, a demora do setor resulta da carência técnica da Fepam: “Temos no estado 47 mil indústrias e seis mil processos em análise na Fundação. Existem pedidos com mais de 365 dias sem resposta”. Segundo ele, a falta de celeridade nos licenciamentos não se repete na ação dos empresários: “O tempo empregado pelo empreendedor é diretamente inverso ao trabalho de análise do processo, ou seja, o empreendedor é mil vezes mais rápido que a resposta por parte do estado, sendo que o prazo da entidade governamental é de 180 dias para conceder ou negar a licença”.

Diante de argumentos tão diversos, a coordenadora do curso de Especialização em Direito Ambiental da UFRGS, Cláudia Lima Marques, reprova aqueles que tratam a questão do licenciamento ambiental como mera formalidade burocrática: “Se não forem realizados os estudos técnicos necessários e adequados no tempo necessário, depois a barragem racha”, diz a professora, recordando o caso de Mariana como o maior desastre ambiental brasileiro. “Na renovação da licença daquela barragem, o Ministério Público, juntamente com uma ONG, já havia identificado que os cálculos estavam errados porque não previam o volume das chuvas que ocorreram”, relembra. Interesses econômicos na renovação do licenciamento e a promessa de que seriam realizadas algumas obras de contenção substituíram uma ação mais responsável no gerenciamento ambiental no caso mineiro, avalia a docente.

Também citando o desastre da barragem no interior de Minas Gerais, ocorrido no final de 2015, o professor do Departamento de Ecologia da UFRGS Fernando Gertum Becker critica o poder público não só por desconsiderar o desastre de Mariana como um alerta, mas também por estarem em pauta no Congresso Nacional diferentes projetos que buscam flexibilizar os licenciamentos: “Justamente para os grandes empreendimentos, aqueles que representam maior risco e necessitam de um estudo de impacto ambiental mais completo. Isso envolve não só governo, mas todos os interesses econômicos privados que estão por trás”.

Para Cláudia Marques, esses ataques ao direito ambiental no Brasil têm a ver com as articulações da bancada ruralista, sendo que uma das primeiras investidas ocorreu com a promulgação do novo código florestal. “Estamos vivendo uma época difícil para o meio ambiente. Fomos muito para frente e agora estamos retrocedendo em virtude de interesses econômicos”, condena.





Apesar da lentidão nos processos de licenciamento ambiental ser bastante criticada por empresários, especialistas de diferentes áreas alertam para os riscos de medidas como a PEC 65/2012. A mudança proposta pela bancada ruralista prevê que, a partir da simples apresentação de um Estudo de Impacto Ambiental pelo empreendedor, nenhuma obra poderá ser suspensa ou cancelada. Desse modo, prevalece o poder econômico em detrimento do interesse público

A métrica da sustentabilidade

Ademar Ribeiro Romeiro é uma das referências nacionais quando o tema é economia ecológica. Professor do Instituto de Economia da Unicamp, ele fez seu doutorado na França, tendo como orientador Ignacy Sachs, principal pensador sobre o conceito de desenvolvimento sustentável na esfera mundial.

Foi durante a I Conferência Mundial sobre Meio Ambiente, em 1972 em Estocolmo, na Suécia, que surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, denominado àquela época 'codesenvolvimento'. Por sua percepção de desenvolvimento como uma combinação de crescimento econômico, aumento igualitário do bem-estar social e preservação ambiental, essa vertente da economia é conhecida como ecossocioeconomia. O termo foi cunhado por Karl William Kapp, economista de origem alemã e um dos inspiradores da ecologia política nos anos 1970.

Há mais de trinta anos, Sachs lançou alguns dos fundamentos do debate contemporâneo sobre a necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento, baseado na convergência entre economia, ecologia, antropologia cultural e ciência política. Suas ideias são hoje mais claramente compreendidas no cenário das mudanças climáticas e da crise social e política mundial.

Romeiro, ao falar ao Jornal da Universidade, analisou a atual situação da política nacional do meio ambiente brasileiro sob a ótica da economia ecológica.

“A Amazônia é a maior vitrine da política ambiental no plano federal porque há uma preocupação mundial com a região”

Como está a discussão brasileira sobre sustentabilidade?

A questão ambiental no Brasil veio crescendo de importância. Num primeiro momento, os que pensavam nessa direção eram minoria, mas hoje esse é um tema obrigatório, e mesmo os economistas mais tradicionais se veem obrigados a discutir o assunto. Nesse ponto, o país está a par com o que se passa no mundo.

Qual a sua avaliação sobre a nossa política nacional de meio ambiente?

A Amazônia é a maior vitrine da política ambiental no plano federal porque há uma preocupação mundial com a região. O Brasil é visto com muita inquietação pelos ambientalistas do mundo inteiro, pois, até pouco tempo atrás, eles tinham a impressão de que íamos queimar a floresta para fazer pasto. Tínhamos essa imagem de país irresponsável. Mas houve toda uma pressão, e o país se comprometeu a reduzir os índices de desmatamento. Hoje isso ocorre bem menos, mas continua, o que não deixa de ser um absurdo, porque a Amazônia vale muito mais em pé do que transformada em pasto. Por outro lado, do ponto de vista agrícola, o Brasil tem terra sobrando para produzir muito mais do que produz hoje. Não é necessário queimar a floresta.

E quanto ao licenciamento ambiental e às legislações que estão colocando em risco a sua continuidade?

Há uma discussão grande sobre a forma como o licenciamento será conduzido. Essa polêmica decorre de um fato: se por um lado existe muito abuso por parte das empresas, por outro há um excesso de burocracia. Te dou como exemplo a construção da nova pista do aeroporto de Viracopos, que ficou em debate por 20 anos. Uma das alegações apresentadas para a não liberação do empreendimento era que havia uma área remanescente de cerrado e a pista iria comer um pedaço desse território. Isto foi um abuso da burocracia, levar todo esse tempo para dizer se um pedacinho do cerrado poderia ou não poderia ser transformado em pista de aeroporto! É óbvio que desde o início desse caso não havia nada que justificasse a não ampliação do aeroporto. Por causa disso, entretanto, a obra ficou emperrada por quase duas décadas.

A preservação é geralmente apresentada como um entrave ao desenvolvimento. Como o senhor avalia essa questão?

É uma acusação genérica que precisa ser qualificada. Todo desenvolvimento econômico implica apropriação de parcela do meio ambiente. Se nós entendemos que preservar significa deixar intocado, evidentemente que isso se transforma num entrave. Para muitos defensores da Usina de Belo Monte, por exemplo, sua não construção seria uma prova de entrave ao desenvolvimento brasileiro, considerando que essa usina é importante para a produção de energia, etc. Se olharmos somente por esse ângulo, não construir uma usina na Amazônia por razões ambientais poderia ser um obstáculo à continuidade da produção energética. Mas a pergunta que faço diante da necessidade do país de produzir energia elétrica é a seguinte: essa é a única maneira de aumentar a oferta de energia, construindo barragens no meio da floresta amazônica? Essa é a questão. Muitas vezes o caminho escolhido não é necessariamente o melhor tanto do ponto de vista econômico quanto do ambiental. Às vezes, por uma economia muito pequena no início de um empreendimento qualquer, destrói-se um patrimônio ambiental que terá impactos muito maiores no futuro. Por isso, essa crítica não tem sentido. É preciso olhar caso a caso. É uma generalização que não é aceitável.

O que difere a métrica sustentável da métrica monetária?

A dimensão econômica do meio ambiente é o cálculo do seu valor monetário. A economia ecológica utiliza as mesmas técnicas de valoração do meio ambiente que a economia ambiental neoclássica. A diferença de postura é a seguinte: para o economista tradicional, é possível calcular o valor suficientemente preciso de determinado ecossistema, o que possibilita tomar uma decisão de usar ou não aquele recurso com base simplesmente no custo/benefício, ou seja, quanto custa não usar aquele meio ambiente e quanto vamos ganhar usando aquele meio ambiente. Somos contra essa decisão baseada na análise de custo/benefício sem levar em conta outro fator. Nós, da economia ecológica, dizemos o seguinte: antes de fazer a valoração monetária, a pergunta é: o que é sustentável? Quais são os parâmetros de sustentabilidade neste caso específico? A métrica é outra; não é uma questão monetária, mas de sustentabilidade. Para a economia ecológica, é preciso levar em conta a sustentabilidade no longo prazo. Nós consideramos que existe um risco de perdas ambientais irreversíveis que podem ser catastróficas. Quando você assume essa posição de risco, a política ambiental muda de natureza. Por outro lado, quando você adota a concepção da economia tradicional de que não há risco de perda irreversível ao ambiente – potencialmente catastrófico –, as políticas irão refletir esse entendimento. Para eles, qualquer erro pode ser corrigido, dessa forma fica mais fácil fazer política porque não há erro no errar, no destruir esse ou aquele ecossistema, não há consequências. Na medida em que digo que não pode ser assim, porque pode haver perdas ambientais irreversíveis ou potencialmente irreversíveis, tenho de ser muito mais cauteloso. E sempre pensar alternativas. Essa é a diferença fundamental de postura entre as duas visões.

Economicamente falando do ponto de vista ecológico, quais os pontos nevrálgicos da realidade brasileira?

Considerando que temos seis biomas – Pantanal, Amazônico, Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica e do Pampa –, a ação estratégica é traçar um diagnóstico: qual é a situação desses biomas? Cada um deles, em função de suas próprias características e da situação socioeconômica em que se encontra, vai exigir políticas específicas. Isto seria algo importante a ser feito: definir para cada bioma as políticas econômico-ambientais mais adequadas. Para quem vive na região da Mata Atlântica [Ademar mora em São Paulo], a situação é diferente de quem mora na mata amazônica. Na Amazônia, se trata de evitar o desmatamento; na Mata Atlântica, de recuperar o que foi devastado. Cada lugar, portanto, vai exigir um conjunto de políticas específicas, dependendo do contexto e do tipo de bioma e da população que vive lá, etc. Esse é um pensamento estratégico cujo objetivo é fazer com que cada região tenha um equilíbrio entre as atividades econômicas e a proteção da natureza.

Como esperar avanços nesse setor?

No Brasil, os avanços se dão e se darão na medida em que as instituições de pesquisa ligadas à área mostrarem a importância de cada ecossistema. No caso da Amazônia, por exemplo, existe um conjunto de instituições, inclusive o INPE, que vem revelando aspectos da ecologia daquele ecossistema. O avanço da ciência quanto ao conhecimento dos ecossistemas é o que ajuda substancialmente a economia ecológica a ter uma presença maior no debate social.

