

Notas para o Painel 2: “O Licenciamento Ambiental em Outros Países”

Iara Verocai

- É muito difícil, no tempo dedicado a este painel, dar uma idéia aprofundada do estado-da-arte do licenciamento ambiental em outros países. Primeiro, porque o licenciamento ambiental, conforme praticado no Brasil, é praticamente único. Segundo, porque não há na literatura técnica informação sob o tema licenciamento ambiental, embora se divulguem bastante os modelos de análise e a avaliação ambiental de projetos e outros tipos de tomada de decisão, por diferentes países. Terceiro porque os sistemas de avaliação ambiental de projetos de projetos, (em alguns casos vinculados ao licenciamento) estão em constante evolução, principalmente nos países do Terceiro Mundo e no Leste Europeu, acompanhando quase sempre, como não poderia deixar de ser a evolução do desenvolvimento técnico-científico, das instituições e da sociedade.
- O nosso sistema de licenciamento, um instrumento de política ambiental de caráter preventivo, foi desenhado para auxiliar a harmonização do desenvolvimento econômico com a proteção do meio ambiente, ao longo das três fases de implementação de uma atividade econômica ou de infra-estrutura. Esta idéia original anda talvez um pouco esquecida pelos principais interessados, e seria bom que este seminário conseguisse recuperá-la. Isto é, conseguissem deixar de lado a idéia de que o licenciamento é uma obrigação legal ou, pior, uma rotina burocrática, tanto para empreendedores que a têm que se submeter como os servidores das entidades de meio ambiente, que têm que se empenhar em processar, a tempo e a hora, as licenças requeridas.
- O licenciamento ambiental, nos moldes do nosso sistema, com os três tipos de licença e levando em conta todos os aspectos do ambiente natural e do ambiente antrópico, é, talvez, único. Não é de meu conhecimento, pelo menos na América Latina e na África, que se aplique o licenciamento nas três fases (planejamento, construção e operação). Embora em alguns países da América Latina o licenciamento tenha sido vinculado ao processo de avaliação de impacto ambiental, ambos surgiram a um só tempo, ao contrário do brasileiro, em que a avaliação de impacto ambiental foi associada a sistemas de licenciamento previamente em aplicação.
- É bom lembrar que a origem das licenças ambientais foi a legislação de controle da poluição do ar e da água e do manejo de resíduos sólidos dos EUA (por exemplo, o *Clean Air Act* e o *National Pollutant Discharge Elimination System Permit Program* (NPDES), ambos da EPA) e de outros países da Europa.
- Vamos então rever os distintos sistemas de avaliação ambiental de projetos que se conhecem em alguns dos outros países, sabendo que tais modelos têm a ver com as culturas institucionais e os princípios legais dos países que os adotam, e tentar ver o que podemos aproveitar das boas práticas.
- Países desenvolvidos do Hemisfério Norte (União Européia, EUA, Canadá): o processo de avaliação ambiental é conduzido pelo órgão ou instituição setorial ou de jurisdição territorial que lidera o processo de aprovação de projetos de potencial de impacto significativo (definidos em listas, como no caso da União Européia, caso a caso, ou por outros critérios, como a localização – área afetada). As entidades de meio ambiente, de modo geral, atuam como assessores do processo, estabelecendo guias, critérios de avaliação, conduzindo a revisão dos documentos e emitindo pareceres. Para o controle

ambiental das atividades de menor potencial de impacto, valem as normas de controle da poluição, muitas vezes incorporadas nas legislações provinciais e locais, e os processos tradicionais de autorização, pelas referidas autoridades, de uso do solo, construção e funcionamento.

- O caso da União Européia pode nos interessar por conta das negociações do MERCOSUL. Desde 1985, vige na União Européia, uma diretriz sobre avaliação de impacto ambiental (AIA) que obriga todos os países membros a adotar e incorporar em suas legislações, normas gerais de avaliação de impacto ambiental. O objetivo foi resolver o problema da competitividade: a economia de alguns países beneficiando-se de exigências ambientais menos restritivas que outros. O processo de discussão e aprovação dessa diretriz foi longo (começou em 1976, com a primeira proposta de diretriz publicada em 1980), devido às dificuldades de se conseguir um acordo que pudesse satisfazer a todos os países, como a Holanda, que começou a implementar formalmente seu sistema de AIA em 1985, depois de acumular experiência de nove anos de avaliação ambiental de projetos, a Inglaterra, que desde 1974 introduzira os princípios de avaliação ambiental de forma implícita em várias normas legais (leis de planejamento territorial e leis setoriais – petróleo, indústria) e outros, como Portugal, que até então não contemplava em sua legislação procedimentos de avaliação ambiental.
- A diretriz da União Européia estabelece: uma lista de atividades que se obrigam a uma avaliação extensiva de seus impactos e uma outra lista de atividades para as quais cada país pode estabelecer critérios de dimensão ou localização para definir quais os que se obrigam à AIA; os aspectos ambientais e sociais que se devem considerar nos estudos; os procedimentos básicos de AIA (alternativas, seleção de projetos, definição de conteúdo de estudos, revisão, mitigação, monitoramento) e os procedimentos de participação do público e instituições interessadas, desde o início do processo de AIA; os procedimentos em caso de projetos que afetam mais de um país; a exigência de que se considere a avaliação ambiental no planejamento da atividade; a exigência de se dar conhecimento da decisão tomada inclusive à Comissão Européia; os padrões ambientais mínimos a serem obedecidos; um prazo de três anos para que os países membros adotassem em suas legislações esses dispositivos. Vemos que a diretriz da União Européia não é menos exigente que as nossas normas de licenciamento.
- Claro está que o grau de implementação dessas diretrizes e a eficiência dos processos de avaliação ambiental dos países membros da União Européia não são iguais. Mas todos se adaptaram à diretriz, inclusive os países que passaram a integrá-la depois de 1985 (Áustria Finlândia, Suécia). Aqueles que se estão em processo de integração, ou que nela pretendem ser aceitos tratam de reformar seus sistemas para atender às referidas diretrizes. É o caso da Polônia, que desde 2000 se esforça por reformar seu sistema de AIA, e da Turquia, que desenvolve programa de capacitação como parte de sua política de acesso à União Européia.
- Mais próximos de nós, cultural e economicamente, estão os países da América Central e do Sul. Até 1992, somente sete desses países tinham implementado a avaliação de projetos. Atualmente, apenas o Suriname ainda não instituiu algum tipo de sistema. Alguns associam licença ambiental com avaliação de impacto ambiental. Escolhi para discutirmos os atributos do sistema de avaliação ambiental de projetos alguns desses países (ver quadro no fim do texto).
- Argentina – Até hoje a Argentina não conta com legislação de âmbito nacional para a

avaliação ambiental. Quase todas as províncias, porém, baixaram seus regulamentos. É o caso de Córdoba, Mendoza e Rio Negro. Neste último, a autoridade responsável é o Conselho de Defesa do Meio Ambiente (CODEMA). A lei que instituiu a AIA contém a lista de projetos que se devem submeter ao processo, os procedimentos de exigência de declaração ou estudos de impacto ambiental, dependendo do potencial de impacto do projeto, e a ampla publicidade dos documentos e estudos e a emissão de uma Resolução Ambiental ao final do processo. A implementação do sistema, porém, tem sido muito lenta, por conta da falta de recursos humanos e da debilidade política e institucional do CODEMA. No Programa de Reconversão Econômica da Província de Rio Negro, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), encontra-se um forte componente de reforço institucional do CODEMA.

- Bolívia – A legislação de 1995 (Lei geral de gestão ambiental) é bastante abrangente, contemplando toda a gama de instrumentos de política e gestão ambiental, embora a maioria não esteja ainda regulamentada. Em termos de avaliação de projetos, a Licença Ambiental é obrigatória para as atividades modificadoras do meio ambiente, tomando a forma de Declaratória de Impacto Ambiental, para as atividades sujeitas a AIA (lista positiva e seleção de projetos), Certificado de Dispensa ou Declaratória de Adequação Ambiental; é outorgada tanto pelo ministério, como por suas delegações provinciais e, em alguns casos, pelas prefeituras municipais. As licenças têm validade de dez anos e a participação do público está garantida pelo acesso aos estudos e pelo requerimento de audiência pública, por parte de qualquer cidadão. Os prazos para a revisão de estudos é de 30 dias, insuficiente para garantir a participação e boa qualidade dos processos.
- Chile – Em 1993, os procedimentos de avaliação ambiental de projetos começaram a ser implementados em bases voluntárias, por conta de instruções da presidência da república. Os regulamentos de 1996 formalizaram o processo, introduzindo a declaração de impacto ambiental e o estudo de impacto ambiental, documentos a serem apresentados à autoridade competente, dependendo do potencial de impacto dos projetos. Os regulamentos apresentam aspectos positivos, como a criação de uma “janela” única para simplificar o licenciamento e a aprovação dos projetos, e um detalhado critério de seleção daqueles que devem se submeter ao estudo de impacto ambiental, mas tem como desvantagem a tendência de que o processo de AIA comece em estágio avançado de planejamento da atividade, por conta dos detalhados projetos de engenharia que são exigidos pela autoridade setorial como requisito de aprovação. As normas estabelecem também os prazos para a tramitação das declarações (60 dias) e dos estudos de impacto ambiental (120 dias) junto ao Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) ou aos conselhos regionais, após os quais, caso o respectivo conselho não responda, o projeto é considerado como aprovado. O objetivo da fixação de prazos é não delongar as decisões, mas a eficiência do processo acaba por depender da boa capacitação do CONAMA. Outra inovação é a possibilidade de o empreendedor pagar uma garantia ou seguro ambiental, o que permite o início da atividade sob sua estrita responsabilidade, antes da aprovação final pelo CONAMA. Os críticos desse dispositivo legal é que tal permissão acaba por gerar “pressões” políticas e econômicas para a aprovação dos projetos.
- Colômbia – Apesar da lei (Código Nacional de Recursos Naturais e Proteção do Meio Ambiente) ser de 1974, somente em 1985 começaram a vigor os regulamentos de AIA, que compreendem uma lista positiva de projetos sujeitos a AIA, os requisitos básicos e termos de referência para os estudos de impacto de alguns tipos de projeto. A coordenação dos processos de avaliação ambiental fica a cargo do Ministério do Meio

Ambiente (em caráter supletivo) e das Corporações Autônomas Regionais. A participação do público é pequena e, embora aconteça em certos casos, não se conhece regulamento sobre os respectivos procedimentos.

- Equador – A lei que institui a AIA é recente e, pela última notícia que temos, os regulamentos ainda não foram aprovados, embora tenham sido desenvolvidos com o apoio financeiro de um programa de fortalecimento institucional do Ministério do Ambiente e da Habitação patrocinado pelo Banco Mundial. Alguns ministérios, por conta de regulamentos setoriais, têm praticado a avaliação ambiental de seus projetos, ainda com eficiência relativa, devido à falta de normas e mesmo de capacitação. É o caso do Ministério de Obras Públicas, que mantém uma unidade de avaliação de impacto ambiental encarregada dos projetos rodoviários.
- México – Originalmente a AIA foi instituída em 1882 pela Lei Federal de Proteção do Meio Ambiente. Somente em 1988 os regulamentos de AIA, incluídos numa nova lei, passaram a ser implementados em nível nacional. Em 2000, foram baixados novos regulamentos de AIA por influência do NAFTA, segundo os quais um Manifesto de Impacto Ambiental (MIA) é exigido em duas formas: regional (para os projetos de potencial significativo de impacto) e particular, para os demais. Há outra forma de MIA, o preventivo, que se aplica a atividades cujo controle já está normalizado ou que tenha sido de antemão autorizada numa certa área, como parte de um plano de desenvolvimento urbano. Os MIA seguem um formato previamente definido na norma por tipo de atividade. Avaliações pelas províncias e municípios são possíveis, mas ficam à discrição das respectivas autoridades. Há prazo de 60 dias úteis (mais 60 dias, excepcionalmente) para que a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Habitação complete os procedimentos de revisão dos MIA e emita sua resolução. A participação do público fica a critério da secretaria, a partir de solicitação escrita, sendo mantida na Internet a lista e os detalhes dos projetos em análise. O promotor é intimado a publicar em jornal um resumo do MIA e anunciar pelo menos uma reunião pública para discutir o projeto e seus impactos, cujos resultados podem ou não ser considerados na resolução emitida pela secretaria. Não há mecanismos de controle externo do processo.
- Nicarágua – Os regulamentos gerais de AIA foram baixados em novembro de 1994 (lista positiva de atividades sujeitas à AIA), sendo as normas complementares (conteúdo dos estudos, termos de referência por tipo de projeto, critérios de revisão de EIA etc.) e os procedimentos administrativos aprovados no ano seguinte. Os projetos de baixo potencial de impacto (fora da lista), não são avaliados formalmente. Os procedimentos são bastante simples, não havendo a emissão de licença e sim de um “dictâmen” (parecer) que orienta o empreendedor de projetos de impacto significativo e a autoridade setorial quanto às medidas de controle e monitoramento que devem ser seguidas. A participação do público fica por conta do acesso aos estudos de impacto ambiental.
- Peru – O Conselho Nacional de Meio Ambiente não tem participação direta na avaliação de projetos, que é entregue aos respectivos ministérios e entidades setoriais, pretendendo-se que o resultado da avaliação ambiental seja considerado na tomada de decisão. Para as atividades do setor de energia, por exemplo, o Ministério de Energia e Minas mantém um setor que se encarrega de avaliar os estudos de impacto ambiental das novas atividades (concessões), assim como os planos de adequação à legislação ambiental (PAMA) das atividades anteriores aos regulamentos de AIA. O resultado não tem sido favorável, havendo forte deficiência na revisão dos estudos apresentados

(pouco orientados e de baixa qualidade) e carência de recursos para o acompanhamento de implantação dos projetos e também da implementação dos PAMA. Não há previsão de participação do público.

- Para o Paraguai e o Uruguai, não há informação recente. Ambos passaram leis sobre avaliação de impacto ambiental, com listas positivas de projetos sujeitos a AIA e conteúdo básico dos estudos de impacto ambiental, sem vínculo com licenciamento ambiental, embora no Uruguai as atividades citadas na lei devam recolher a opinião do Ministério da Habitação Ordenamento Territorial e Meio Ambiente, havendo crescente interesse em se melhorara a regulamentação da lei. Em ambos os países, a lei preveja a realização de audiência pública nos casos em que o ministério julgue que o projeto implica em sérias conseqüências de caráter ambiental ou cultural (Uruguai) e a participação pública também no monitoramento dos impactos (Paraguai).
- Venezuela: O sistema de avaliação ambiental da Venezuela é bastante complexo, prevendo duas licenças, por força de duas leis distintas: Autorização para Ocupação do Território, pela Lei de Ordenamento do Território e Autorização para Afetação de Recursos Naturais Renováveis, pela Lei Orgânica de Meio Ambiente, esta correspondente a uma licença ambiental. Ambas autorizações se processam paralelamente, sob a condução do Ministério do Ambiente e dos Recursos Naturais (MARN). A regulamentação complementar compreende uma série de normas relativas ao controle da poluição, à conservação da natureza e aos procedimentos técnicos e administrativos de emissão da autorização para a afetação do território. O sistema é complexo, prevendo distintos documentos e estudos a serem apresentados pelos proponentes de projeto. No caso dos projetos de maior impacto ambiental, enumerado na lei, existem instruções para que se formulem termos de referência específicos a serem discutidos e aprovados pelo MARN (sede ou delegacias estaduais) e, após a revisão dos estudos, a validade da autorização depende da implementação de um plano de supervisão ambiental, com relatórios periódicos de autocontrole elaborados por consultor independente. A participação pública depende de decisão do MARNR, que pode ordenar ou não um processo de consulta pública dos estudos de impacto ambiental. Neste caso, as observações e os comentários são registrados por escrito, podendo ser total ou parcialmente considerados na decisão. Há também a obrigatoriedade de publicação dos pedidos de autorização e do começo da elaboração dos estudos.
- Em que pesem os avanços observados nos últimos anos, todos os sistemas em implementação nesses países têm demonstrado pouca eficiência e pouca eficácia em termos de prevenção de danos ambientais. As deficiências ainda são muitas: a falta de regulamentação apropriada (padrões de qualidade ambiental, critérios de avaliação e de revisão dos estudos); baixa qualidade dos estudos de impacto ambiental (um estudo do BID, em 2001, revisou 200 estudos de impacto ambiental, concluindo que 41% eram deficientes tecnicamente, 54% estavam incompletos e apenas 6%, adequados), principalmente nas atividades de previsão dos impactos e no trato das incertezas; debilidade das entidades de meio ambiente, que sofrem dos mesmos problemas de falta de pessoal (em quantidade e qualidade técnica), principalmente para o acompanhamento da implementação dos projetos e da fiscalização; baixa qualidade de termos de referência (genéricos) e deficiência nas revisões dos estudos; demora desnecessária na tomada de decisão (ou, às vezes, decisões apressadas e por isso mal fundamentadas); a ineficiência dos procedimentos de comunicação social e participação do público, incapazes de informar e motivar o envolvimento dos interessados. De minha

experiência, na maioria dos países acima citados os sistemas de AIA têm desempenho igual ou inferior ao brasileiro.

- O resultado é a perda de credibilidade dos sistemas de licenciamento e avaliação de impacto ambiental e a falha de os proponentes de projeto considerarem a avaliação ambiental como um instrumento efetivo de planejamento, redução de custo e gestão ambiental de seus empreendimentos.
- Em outro plano, nota-se que o licenciamento ambiental e as demais formas de avaliação ambiental de projetos, necessita ser complementado por outros instrumentos de política e gestão ambiental. Principalmente a avaliação ambiental estratégica, que pode antecipar e resolver os conflitos ligados às questões de uso racional dos recursos ambientais, facilitar a informação e a condução dos processos de licenciamento, além de aumentar a objetividade e reduzir os custos dos estudos de impacto ambiental.
- Lições da boa Prática – Não parece haver um modelo perfeito de licenciamento ou avaliação ambiental de projetos. As melhores experiências e os sistemas de avaliação de impacto ambiental considerados os mais eficientes e eficazes ainda buscam se aperfeiçoar. Algumas questões têm sido consideradas como essenciais para “a boa prática” de avaliação de projetos.
 - Uma delas é a vontade política, por parte dos governos, de, de fato, integrar a avaliação ambiental em suas políticas, planos e programas, de modo que o processo de licenciamento ambiental não seja contaminado por discussões e conflitos que deveriam ter sido contemplados e resolvidos em esferas superiores da hierarquia de planejamento.
 - Outra é a boa coordenação entre as instituições envolvidas com a avaliação e a aprovação do projeto. É sabido que uma atividade, para que seja executada, depende de uma série de licenças e autorizações. Os tempos de análise e os requisitos de aprovação podem ser racionalizados com benefícios para o planejamento da atividade e a proteção do meio ambiente.
 - Com relação à qualidade técnica dos estudos (relatórios ambientais preliminares e estudos detalhados de impacto ambiental), a boa prática indica: termos de referência focados nas questões de interesse dos grupos sociais afetados, que devem participar de sua formulação, e pertinentes para a tomada de decisão; elaboração de estudos objetivos e bem coordenados, de forma a se obter a interdisciplinaridade, dedicados a previsão quantitativa e cientificamente fundamentada dos impactos ambientais, inclusive os cumulativos; critérios de revisão objetivos e painéis de revisão independentes; medidas de mitigação dos impactos negativos e planos de monitoramento de eficiência comprovada;
 - Processos transparentes e meios eficazes de informação e participação social desde o início e em todas as suas fases, e não apenas o acesso a documentos técnicos; participação em duas vias (diálogo entre o empreendedor e o público); mediação de conflitos antes da tomada de decisão.
- Finalmente, não se pode esquecer que o licenciamento e a AIA, além de prevenir a degradação do meio ambiente e contribuir para a sustentabilidade, são um processo de aprendizagem, que traz benefícios importantes além de subsidiar a decisão, tais como: aumentar a consciência dos participantes sobre as questões ambientais; melhorar a qualidade dos projetos e o desempenho profissional; e promover a melhor gestão ambiental dos empreendimentos.
- Desejando que este seminário seja bem sucedido, lembro que está na hora de os

profissionais de meio ambiente juntarem esforços para revitalizar o sistema de licenciamento ambiental, colaborando para a solução dos problemas políticos e institucionais que têm prejudicado sua implementação. Destaco para a nossa reflexão apenas dois deles, já que dos aspectos técnicos e processuais do licenciamento alguns já trataram aqui com aptidão: o conflito de competência para licenciar, a ser resolvido pelo esclarecimento das atribuições das entidades de meio ambiente dos três níveis de governo, respeitando-se porém os princípios de coordenação e descentralização das decisões; e o ainda reduzido compromisso, por parte dos empreendedores, notadamente dos órgãos públicos setoriais e empresas estatais, de integrar a avaliação ambiental a todo o ciclo de planejamento de seus projetos. Precisamos motivá-los.

| PAÍS | LEI DE MEIO AMBIENTE | REGULAMENTO DE AA | AUTORIDADE AMBIENTAL |
|-------------|-----------------------------|---|---|
| ARGENTINA | - | Córdoba (1990) Mendoza (1994) Rio Negro (1999) | Províncias |
| BOLIVIA | 1992 | 1995* | Vice-Ministério e agências departamentais |
| CHILE | 1994 | 1991-1996 | Entidades setoriais, comissão nacional e departamentais |
| COLOMBIA | 1974 | 1974-1985 | Agências nacional e provinciais de meio ambiente |
| EQUADOR | 1999* | Em preparação | Ministério do Meio Ambiente |
| MEXICO | 1982 | 1988 | Secretaria de Estado de Meio Ambiente... |
| NICARAGUA | - | 1994 | Ministério (MARENA) |
| PARAGUAI | - | 1993 | Subsecretaria de Meio Ambiente do Min. Agricultura |
| PERU | 1993 | 1996/1998 | Ministérios e departamentos setoriais |
| URUGUAI | - | 1994 | Ministério da Habitação, Ordenamento e Ambiente |
| VENEZUELA | 1976 | 1976/1992* (em revisão) | MARN (Delegacias estaduais) |