

LICENCIAMENTO AMBIENTAL BRASILEIRO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DO PROJETO DE LEI 3.729/2004 COM OS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Amanda dos Santos Sousa Camilo (*), Gabriel Pires de Araújo, Anderson Soares Lopes, Paulo Santos de Almeida

* Mestranda em sustentabilidade na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP) e pesquisadora do CIDSGAM e Cátedra José Bonifácio, ambos vinculados a USP. E-mail: assousa@usp.br

RESUMO

O licenciamento ambiental brasileiro se constitui em elemento estratégico para o alcance do desenvolvimento sustentável, tendo em vista ser o principal instrumento de comando e controle que o Estado possui para regular as atividades produtivas e econômicas em geral, ao estabelecer os limites e normas na relação público-privado. Contudo, desde 2004, está tramitando no Congresso Federal o Projeto de Lei 3.729 de 2004 – Lei Geral do Licenciamento Ambiental, que incorpora e encabeça um conjunto de projetos de leis, substitutivos e complementares, que tem provocado críticas sistemáticas em torno da possível flexibilização que ele possa acarretar no processo de licenciamento, em caso de sua aprovação. Nesse contexto, este estudo apresenta uma análise crítica do atual modelo de licenciamento ambiental brasileiro e do Projeto de Lei 3.729/2004, ainda em trâmite no Congresso Federal, que dispõe sobre a alteração e consolidação desse instrumento, e a compatibilidade deles com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela ONU. Ao final, foi possível concluir que o modelo atual possui maior interação com os objetivos estabelecidos da Agenda 2030 quando comparado com as propostas consolidadas no PL 3.729, especialmente por não ter em sua legislação instrumentos que divergem dos ODS.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Ambiental, Licenciamento Ambiental, Políticas Públicas, Planejamento territorial, Sustentabilidade.

INTRODUÇÃO

As iniciativas que antecedem a criação do licenciamento ambiental brasileiro estão intimamente associadas às respostas aos mecanismos de regulação propostos pela ONU. O primeiro estudo de Avaliação de Impacto – AIA realizado para o projeto da Hidroelétrica de Sobradinho, em 1972, por exemplo, foi realizado devido às exigências do Banco Mundial e que passou a solicitar o instrumento por conta de sua participação, e das principais agências de fomento internacional, estimuladas a solicitar pelas reuniões diplomáticas e técnicas realizadas pela ONU com vistas a preparação da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo (BARBIERI, 1995).

Após a Conferência de Estocolmo, influenciado pelos ideais inovadores do encontro, o Brasil deu início a ações de maior controle de poluição industrial, marcada pela criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) por meio do Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973, que embora tenha representado, inicialmente, uma mudança na estrutura da tomada de decisão sobre as questões ambientais mais relevantes, sobretudo a localização industrial ou as tecnologias utilizadas na produção, acabou apresentando certa limitação quanto ao seu alcance, tendo assumido um caráter muito mais orientativo e acessório do que de executor de políticas públicas (FERREIRA e SALLES, 2016).

Transcorridos os importantes debates ambientais no mundo durante a década de 1970, uma nova fase da política ambiental brasileira foi iniciada em 1981, com a publicação da Lei nº 6.938, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, o primeiro documento jurídico que estabelece a obrigatoriedade do licenciamento ambiental quando da construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos de atividades utilizadoras de recursos ambientais, que possam poluir ou degradar o meio ambiente em território nacional, sendo assegurada por princípios ambientais essenciais para a almejada sustentabilidade, como o de Precaução, Prevenção e Poluidor-pagador (ALMEIDA, 2009). Com isso, o dispositivo legal inaugurou uma nova etapa no modo de utilização e apropriação dos recursos naturais para atividade produtiva, prevendo a utilização de instrumentos de gestão ambiental (Art. 9º da PNMA) de alcance nacional, para prevenir ou minimizar os danos ao meio ambiente (FERREIRA e SALLES, 2016; BARBIERI, 1995).

Os procedimentos associados ao licenciamento ambiental estão distribuídos em diversas resoluções do CONAMA, com destaque para a Resolução 237/1997, que dispõe sobre a revisão e complemento dos procedimentos e critérios do licenciamento ambiental, definindo-o como:

(...) Procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso (BRASIL, 1997).

Em 2011, foi promulgada a Lei Complementar 140/2011 que altera a Lei 6.938/1981 e fixa normas no Artigo 23º da Constituição Federal, com o objetivo principal de esclarecer a responsabilidade da União, estado e município em relação ao licenciamento ambiental descentralizado.

Nesse contexto, o licenciamento ambiental ainda é o principal instrumento de comando e controle que o Estado possui para regular as atividades produtivas e econômicas em geral, estabelecendo os limites e normas na relação público-privado (LOUREIRO, 2006), possibilitando a tomada de decisão apropriada por meio de informações antecipadas sobre os danos ambientais (DERANI, P.157, 2008).

Contudo, sem negar sua importância na gestão ambiental dos territórios, o modelo vigente tem sido alvo de constantes críticas. Segundo Nascimento e Fonseca (2017) as principais críticas se dão em torno da lentidão e burocracia das análises de pedido de licenças ambientais, remetidas especialmente pelo setor industrial; dificuldades estruturais, técnicas e financeiras que os órgãos ambientais enfrentam para analisar uma quantidade gradativamente maior de processos; e o alto grau de exigência quantitativa de estudos, que nem sempre se desdobram em qualidade de informações.

Diante desse cenário, desde 2004 tramita no Congresso Federal o Projeto de Lei 3.729/2004, com o intuito inicial de reunir em um único documento jurídico as principais normativas associadas ao licenciamento ambiental, e dar respostas as principais críticas em torno do instrumento. Contudo, com o passar do tempo o PL já reúne 16 projetos apensados, que em conjunto, não condizem mais com os objetivos iniciais propostos.

Por conta desta mudança de caráter, atualmente a proposta é alvo de críticas, principalmente devido a possível flexibilização que sua aprovação acarretaria no licenciamento ambiental, favorecendo, sobretudo, que empreendimentos com grande potencial de impactos fossem licenciados com menos rigor técnico e sem a participação da sociedade nas decisões (BRAGANOLO et al, 2017; TOLLEFSON, 2016; FERNANSIDE, 2016).

Em meio ao debate em torno das propostas trazidas pela legislação, o Brasil ratificou em 2015 a Agenda 2030 da ONU, composta por 17 objetivos e 169 metas socioambientais que tem o propósito de garantir o desenvolvimento sustentável local, contribuindo com o alcance de resultados globais. Ao ratificar o documento o Brasil se compromete com o desafio de adequar e criar políticas públicas que possibilitem lidar com os objetivos definidos na Agenda, a partir da realidade dos municípios e estados que o compõe. Cabe ao país, implantar, acompanhar e avaliar o progresso alcançado, por meio de indicadores que deverão ser utilizados para a tomada de decisão (ONU, 2015), buscando superar os resultados não conquistados e reiterar o compromisso com a sustentabilidade.

Nesse sentido, a implementação de legislação é a principal garantia de que os compromissos assumidos serão internalizados em forma de normas para a sociedade, fazendo-se necessário construir uma análise crítica do licenciamento ambiental e sua proposta em relação aos compromissos assumidos pelo Brasil em prol do desenvolvimento sustentável e atendimento à Agenda 2030.

OBJETIVO

Analisar criticamente o atual modelo de licenciamento ambiental brasileiro e o Projeto de Lei 3.729/2004, ainda em trâmite no Congresso Federal, que dispõe sobre a alteração e consolidação desse instrumento, e a compatibilidade deles com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela ONU, de forma a tornar possível avaliar qual modelo se apresenta como mais eficiente para a efetivação do acordo assumido pela Agenda 2030.

METODOLOGIA

Atualmente, as pesquisas em torno do licenciamento ambiental se concentram em estudos de casos sobre o modelo vigente, e mais recentemente sobre as propostas de alteração. A presente pesquisa pretendeu avançar nessas questões, principalmente ao considerar conjuntamente o atual modelo e a sua proposta de alteração, buscando visualizar como ambas interagem com o alcance dos ODS.

Nesse sentido, o foco de análise desta pesquisa se deu nos documentos jurídicos associados ao instrumento de licenciamento ambiental, assumindo a lei como instituição principal capaz de internalizar formalmente normas para a sociedade e se interagem aos acordos assumidos internacionalmente em prol do desenvolvimento sustentável, neste caso em específico com a Agenda 2030.

Para a construção da pesquisa optou-se por uma abordagem descritiva, com o objetivo de retratar criteriosamente os fatos e fenômenos da realidade, de forma a obter informações a respeito daquilo que já se definiu como objeto a ser investigado (TRIVIÑOS, 2008), neste caso o licenciamento ambiental.

Como procedimentos metodológicos foram adotados a pesquisa bibliográfica e a documental. Embora ambas se assemelhem, a diferença está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores, outros materiais sofrem tratamento analítico.

Dessa forma, a pesquisa bibliográfica foi direcionada para a contextualização do licenciamento ambiental e Agenda 2030, que estabelece 17 objetivos para o alcance do Desenvolvimento Sustentável, a serem cumpridos entre os anos de 2015 a 2030 (ONU, 2015). Essas informações estão apresentadas neste trabalho, respeitando as regras do IX Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental – 2018; e a pesquisa documental analisou as seguintes normas: Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011, e Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997, que versam sobre o licenciamento ambiental; e por fim, o Projeto de Lei nº 3.729/04 - que dispõe sobre a criação de uma Lei Geral do Licenciamento Ambiental, apresentadas na seção seguinte.

RESULTADOS

LICENCIAMENTO AMBIENTAL VIGENTE E A AGENDA 2030

A Política Nacional de Meio Ambiente estabelece que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental. Nesse processo garante a publicidade dos pedidos de licença, por meio de jornal de grande circulação, e exige que todos os projetos financiados ou incentivados pelo governo estarão condicionados a aprovação do licenciamento, assim como deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente (Lei nº 6.938/81, artigos 9º, IV; 10, *caput*, 11, 12)

Dentre as inovações na Lei, vale destacar a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que considera a participação pública na definição de diversos atos, especialmente na elaboração de Resoluções, que estabelecem normas, critérios e padrões relativos ao controle e manutenção do meio ambiente, entre esses os que definem normas para o licenciamento ambiental.

Em 1997, com a Resolução CONAMA nº 237, foram revistos e complementados os procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. No documento, foi mantida a obrigatoriedade do licenciamento para todas as atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, mas adicionou-se uma lista de atividades que devem necessariamente passar pelo processo, o que retira o caráter interpretativo que pode surgir em relação a ser efetiva ou potencialmente poluidoras. Também manteve a possibilidade de realização de audiência pública, ainda associada à manifestação do órgão ambiental, sociedade civil, ministério público ou 50 e mais cidadãos.

Como complemento, possibilitou a concessão de licenciamento facilitado a empreendimentos que implementarem planos de gestão ambiental voluntariamente, mas não define o que seria essa facilidade. Definiu de forma geral as competências do IBAMA, enquanto órgão ambiental federal, estados e municípios em relação ao licenciamento. Ao IBAMA recaiu a responsabilidade sobre os empreendimentos que envolvem mais de um estado ou estejam em limites territoriais do país, bem como os associados à produção de energia nuclear ou bases militares. Aos estados e municípios, recai a possibilidade de licenciarem empreendimentos com impactos dentro de seu território, desde que as localidades possuam Conselho de Meio Ambiente de caráter deliberativo, com os objetivos de ampliar a participação social no processo de tomada de decisão.

A resolução também garantiu a ampliação da autoridade do órgão ambiental em exigir mais detalhamento nos estudos ambientais, garantindo a ele a possibilidade de pedir outros tipos de licenças, complementações sempre que julgar necessário e, ainda, definir prazos para a emissão da licença tendo como parâmetro a complexidade do projeto, cumprindo o prazo máximo de seis meses para empreendimentos sem audiência pública e doze nos casos em que a audiência for solicitada.

Nesse sentido, ambas as legislações fortalecem diretamente as ações em prol dos seguintes objetivos da Agenda 2030, em prol do desenvolvimento sustentável:

ODS 03 - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades. Por meio do licenciamento ambiental o meio ambiente passa a fazer parte da tomada de decisões, possibilitando, dessa forma, que seu uso seja feito de forma mais responsiva, considerando inclusive o impacto do seu uso nas comunidades localizadas em seu território, o que contribui diretamente com proteção da vida e promoção do bem-estar da sociedade;

ODS 06 - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos e ODS 14 - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Ao garantir que a licença para implantação e operação de empreendimentos esteja vinculada ao cumprimento das legislações vigentes e de condicionantes socioambientais, como os Programas Básicos Ambientais, o licenciamento ambiental contribui com o uso sustentável da água. E, por conta do seu modelo de licença por fases, torna possível a fiscalização entre a liberação das licenças;

ODS 07 - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos. Ao garantir que os projetos de infraestrutura voltadas à geração de energia passem pelo licenciamento ambiental, e assumindo que em casos de energia nuclear caberá o IBAMA assumir o processo de emissão da licença, o atual modelo assume que está

comprometido com a sustentabilidade da matriz energética brasileira, possibilitando, consequentemente, que o acesso a energia se dê de forma menos degradante.

ODS 08 - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Nesse caso o licenciamento contribui, especificamente, com a submeta 4, que pretende entre outras questões dissociar o crescimento econômico da degradação ambiental;

ODS 09- Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. O objetivo principal do licenciamento ambiental é possibilitar que as infraestruturas repensem seu projeto antes de sua construção, de forma a prevenir impactos ao meio ambiente e as pessoas. Ao exigir o EIA/RIMA, espera-se que o empreendedor tenha subsídios para eleger a melhor opção para a implantação do seu projeto, além de possibilitar que todas as pessoas que podem ser impactadas com isso participem das tomadas de decisão sobre a sua instalação.

ODS 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, ODS 12- Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis, ODS13 - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos e ODS 15 - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade. Embora o licenciamento ambiental não estabeleça padrões de produção e consumo, ele possibilita que as legislações vigentes que possuem esse objetivo sejam de fato aplicada na hora da implantação de empreendimentos que possam degradar o meio ambiente. Dessa forma, contribui diretamente com a construção de cidades mais sustentáveis, combate à mudança climática e uso sustentável dos ecossistemas.

ODS 16- Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Nesse item, o licenciamento ambiental avança ao incluir na tomada de decisão, tanto das leis que o regem, como no próprio processo de licenciamento, a participação social. Ao determinar que o CONAMA estabelecerá as diretrizes para o licenciamento, e esse deve ser composto por colegiado com poder deliberativo, compartilha o poder de gestão com a sociedade. No mesmo sentido, ao possibilitar que a sociedade participe das audiências públicas, antes da tomada de decisão sobre a concessão da licença, oportuniza que os potenciais impactados com o projeto possam participar da decisão sobre a sua implantação, o que contribui com o fortalecimento das instituições por meio da cidadania ativa.

Esse objetivo ganha mais força ao considerar as disposições da LC nº 140/2011 (BRASIL, 2011), que fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, atendendo à regulamentação da Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, parágrafo único.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO PROPOSTA DIANTE DO PROJETO DE LEI Nº 3.729/2004 E A AGENDA 2030

As propostas em torno do licenciamento ambiental estão distribuídas em 16 apensados (ou substitutivos), que compõem o PL nº 3.729/04. Todas essas propostas serão apresentadas a seguir, demonstrando a interação delas com os ODS da Agenda 2030, respectivamente.

PL nº 3957/2004: busca definir formalmente na legislação pontos discutíveis (como o estabelecimento de uma única esfera de competência, sendo preferencialmente os Estados e Distrito Federal) e simplificar o licenciamento ambiental. Essa simplificação, como a exigência de apenas um EIA/RIMA para todo um conjunto de empreendimentos semelhantes localizados na mesma área de influência, pode ser problemático pelo fato de cada empreendimento ter sua especificidade e, se construídos em momentos diferentes, pode-se identificar degradação ambiental que não foram consideradas na elaboração do primeiro EIA/RIMA. Assim, o PL pode se contrapor aos ODS 11, 12 e 15 de maneira mais direta. Por outro lado, pode convergir com o ODS 16 por trazer na sua redação a exigência da audiência pública e determinar que o órgão seccional do SISNAMA disponibilize informações acerca dos empreendimentos licenciados em meio digital, bem como a disponibilização do RIMA por parte do empreendedor em meio digital para acesso de todos os interessados, o que facilita a participação social.

PL 5435/2005: Com a exigência da elaboração de Plano de Gestão de Riscos Ambientais no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos que possuem um relevante risco ambiental associado, ocorrerá uma convergência indireta com o ODS 3, pela contribuição do PL para se assegurar uma vida saudável. Existe também a convergência com os ODS 12 e 15, pois pode aumentar a segurança e sustentabilidade de empreendimentos produtores, contribuindo assim para as respostas mais rápidas em prol da proteção e recuperação dos ecossistemas terrestres.

PL 1147/2007: Este PL propõe a obrigatoriedade do balanço de emissão dos Gases do Efeito Estufa como parte do EIA/RIMA, considerando tanto a fase de construção (implantação) como a de funcionamento (operação) do empreendimento, bem como de suas alternativas tecnológicas e locacionais. Dessa forma, o PL interage diretamente com o ODS 13, uma vez que este balanço de emissões é capaz de gerar conhecimento e contribuir para que se tomem medidas de mitigação, combatendo-se, portanto, as mudanças climáticas e seus impactos.

PL 2029/2007: Diz respeito à adequação das atribuições dos municípios em relação ao licenciamento ambiental. É possível visualizar uma relação indireta com ODS 16, caso se desdobre no fortalecimento dos municípios para com a gestão descentralizada do meio ambiente, colaborando com o fortalecimento das instituições.

PL 2941/2011: A fixação de um prazo máximo de 90 dias para a decisão sobre a concessão ou renovação do licenciamento ambiental pode vir a diminuir o rigor da análise dos EIA, diminuindo a efetividade do princípio da precaução que permeia o instrumento, e indo de encontro diretamente com os ODS 12 e 16, pois os padrões de produção não seriam pautados pela sustentabilidade, mas pela celeridade a qualquer custo, além de diminuir a força institucional dos órgãos ambientais, que serão pressionados em prol de uma celeridade incompatível com as questões ambientais.

PL 358/2011: O aumento na celeridade do licenciamento e execução de atividades de implantação de empreendimentos destinados a recuperar, melhorar ou manter a qualidade do meio ambiente como um todo proposto neste PL, embora bem intencionado, também pode ser encarado como problemático e divergente dos ODS 12 e 16, uma vez que ainda que se reconheça que o licenciamento é um processo moroso e burocrático, existe a necessidade de análise minuciosa de todo o empreendimento com potencial para causar significativa degradação ambiental, mesmo de empreendimentos que tenham como objetivo melhorar a qualidade ambiental.

PL 1700/2011: O PL estabelece que os riscos sísmicos devem ser considerados no âmbito do licenciamento ambiental, convergindo com o ODS 9, por tratar de infraestruturas resilientes.

PL 5918/2013: Com a exigência de um Plano de Controle da Contaminação para fins de licenciamento ambiental para os empreendimentos potencialmente causadores de contaminação, converge com o ODS 3 por contribuir para assegurar uma vida saudável e com o ODS 15, já que permite que se tome medidas que promovam a proteção e recuperação dos ecossistemas terrestres em casos de contaminação.

PL 5716/2013: Dispondo sobre os objetivos e competências dos órgãos licenciadores responsáveis pela avaliação e aprovação de EIAs, o PL converge com o ODS 15 por buscar fortalecer o licenciamento ambiental por meio do estabelecimento de critérios objetivos para abarcar uma maior gama de empreendimentos com potencial de causar significativa degradação ambiental para a exigência do EIA; estabelecer critérios racionais e eficientes para a análise de alternativas; uma compensação ambiental mínima e a transparência do peso de cada impacto no EIA. Também converge com o ODS 16 por buscar fortalecer a participação pública por meio da ampliação das oportunidades e antecipação da participação pública; a garantia de consideração dos comentários públicos e a obrigatoriedade de realização de audiências públicas.

PL 8062/2014: De maneira geral, este PL diverge dos ODS 3, 12, 15 e 16, uma vez que ele propõe a unificação do processo de licenciamento para empreendimentos e atividades vizinhas, dispensa de licenciamento para obras que não resultem em instalações permanentes, ampliação da validade da licença e restrição do número de pedido de informações complementares pelos órgãos ambientais. Nota-se que alterações como essas no licenciamento ambiental irá diminuir a capacidade de se assegurar uma vida saudável para todos (ODS 3), uma vez que essas alterações diminuem a segurança no licenciamento dos empreendimentos. Também diminui a capacidade de se assegurar um padrão de produção sustentável (ODS 12), dificulta a proteção dos ecossistemas (ODS 15) e enfraquece o poder das instituições (ODS 16), sendo este último evidenciado pela restrição na atuação dos órgãos ambientais no pedido de informações complementares.

PL 3829/2015: Este PL acresce que os processos de licenciamento ambiental de atividades mineradoras incluam projetos de piscicultura como parte do Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas (quando for tecnicamente viável). Pode-se inferir, dessa forma, que o PL converge com o ODS 12, pois sua motivação é a busca por um caráter de produção mais sustentável para uma atividade causadora de alta degradação ambiental, buscando incentivar uma nova forma de geração de renda sustentável posterior ao fim da atividade.

PL 4429/2016: O PL em questão é considerado nesta análise como divergente do ODS 8, 12 e 15 principalmente pelo fato de propor um rito único em substituição ao licenciamento trifásico (Licença Prévia; Licença de Instalação; Licença de Operação) atual para os empreendimentos considerados estratégicos e de interesse nacional, sendo que este rito único pode desviar o país de um projeto de crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, impedindo dessa forma, um padrão de produção sustentável na escala do país. Também pode diminuir a proteção dos ecossistemas, ainda mais quando se considera que o PL prevê pedidos de esclarecimentos e complementações uma única vez, algo incompatível com o fato de que grandes empreendimentos estratégicos em geral são caracterizados pela sua complexidade.

PL 6411/2016: Por propor a dispensa do licenciamento ambiental para a atividade de silvicultura quando o plantio e a condução de espécies florestais nativas ou exóticas se ocorrer em áreas rurais consolidadas ou em áreas que se encontrem degradadas em função de impacto antrópico, o PL pode ser encarado como divergente do ODS 15, pois dificulta a proteção e o uso sustentável de uma parte do ecossistema terrestre.

PL 7143/2017: Este PL apresenta artigos que buscam alterar a lei 6938/1981, acrescentando dispositivos que flexibilizam o licenciamento ambiental em diversas situações. Destaca-se nesta análise as seguintes proposições: a criação de categorias distintas de enquadramento dos empreendimentos e atividades; e a imposição de que nas etapas do licenciamento ambiental, os critérios técnicos e as exigências ambientais devem ser previamente estabelecidos e não podem ser alteradas após o início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida. Estes artigos diverge principalmente do ODS 12, pois vai de encontro com a ideia de um padrão de desenvolvimento sustentável em prol de uma suposta maior segurança jurídica para o empreendedor, uma vez que o instrumento de licenciamento ambiental parte da concepção de necessidade de EIA para empreendimentos com potencial de causar significativa degradação ambiental e a não alteração de exigências em caso de verificação de necessidade irá acarretar em uma maior judicialização do instrumento, uma vez que em caso de flagrante dano ambiental, se não forem exigida alterações, o licenciamento será certamente contestado por não levar em consideração a proteção ambiental como bem coletivo acima do direito de empreender.

PL 6877/2017: Motivada pela constatação de que o desastre do rompimento da Barragem de Fundão da Samarco Mineração em Mariana/MG evidenciou que a análise de risco de desastre ainda não foi adequadamente inserida no processo de licenciamento ambiental no país, o PL visa inserir um artigo que inclui como necessário a análise de risco de desastre no âmbito do licenciamento ambiental. Neste sentido, o PL converge de maneira mais clara com os ODS 9 e 12, uma vez que com a análise de risco contribui-se para a construção de infraestruturas resilientes, além desse contribuir também para um padrão de produção mais sustentável, pois com análise de risco é possível se preparar de maneira diminuir os impactos que um possível desastre pode vir a ocasionar.

PL 9177/2017: O PL em questão busca explicitamente flexibilizar o licenciamento ambiental para as situações em que se avalia que este processo já foi realizado. Entretanto, o licenciamento ambiental deve ser realizado para todo o empreendimento que pode vir a causar significativa degradação ambiental. Desta forma, o PL vai de encontro com o próprio instrumento de licenciamento ambiental e também com o ODS 15, pois flexibilizar o licenciamento ambiental vai de encontro com a proteção e a promoção do uso sustentável dos ecossistemas como um todo.

COMPARATIVO DOS MODELOS APRESENTADOS EM RELAÇÃO AOS ODS

Após a análise de cada uma das legislações que versam sobre o modelo atual do licenciamento ambiental e da sua proposta, foi possível gerar um quadro analítico (**Quadro 1**), que possibilita a comparação entre os dois modelos e a sua contribuição com o alcance dos objetivos assumidos em 2015 pelo Brasil.

Quadro 1. Quadro analítico comparativo do sistema de licenciamento ambiental atual e proposto e a sua interação com o alcance dos ODS inseridos na Agenda 2030. Fonte: Autores

Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	Legislação Ambiental Associada ao Licenciamento Ambiental					
	Atual			Proposta		
	- Lei 6.938/1981 - LC 140/2011 - CONAMA 237/1997			PL 3.729/04		
	C	D	NA	C	D	NA
01. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares Objetivo						
02. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável						
03. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades						
04. Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos Objetivo						
05. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas						
06. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos						
07. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos						

Agenda 2030 - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	Legislação Ambiental Associada ao Licenciamento Ambiental					
	Atual - Lei 6.938/1981 - LC 140/2011 - CONAMA 237/1997			Proposta PL 3.729/04		
	C	D	NA	C	D	NA
08. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos						
09. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação						
10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles						
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis						
12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis						
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos						
14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável						
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade						
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis						
17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável						
Saldo das interações	11	00	06	06	06	07

Legenda: C- Converte | D- Diverge | NA- Não se aplica diretamente

Quando analisada de forma mais direta como cada uma das legislações contribui com o alcance dos objetivos assumidos pelo Brasil diante a ONU, temos o cenário apresentado na **Figura 1**.

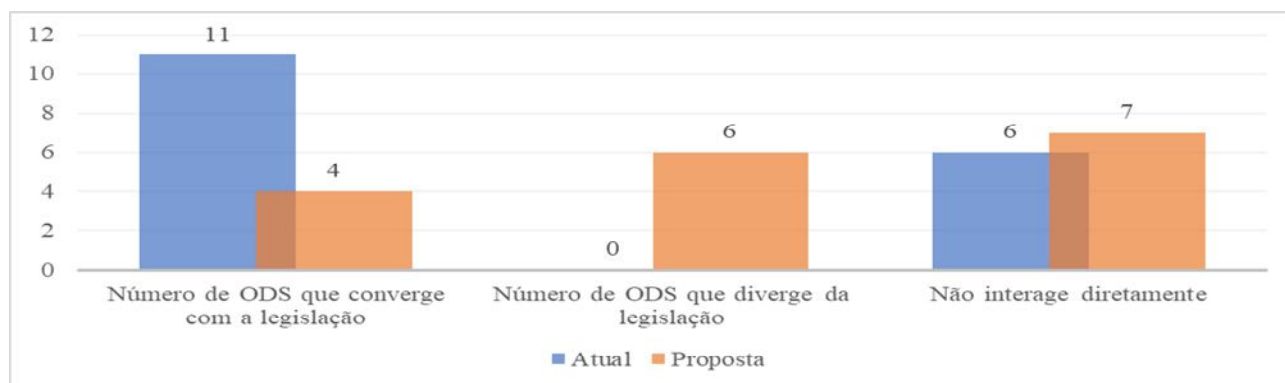


Figura 1: Comparativo do total de interações entre os modelos analisados e os ODS - Agenda 2030. Fonte: Autores.

Entre os modelos analisados, é possível observar a supremacia de convergências entre a legislação atual e a Agenda 2030, com 11 dos 17 ODS convergindo diretamente (**Figura 2**), em relação a legislação proposta, com apenas 6 na mesma situação (**Figura 3**).

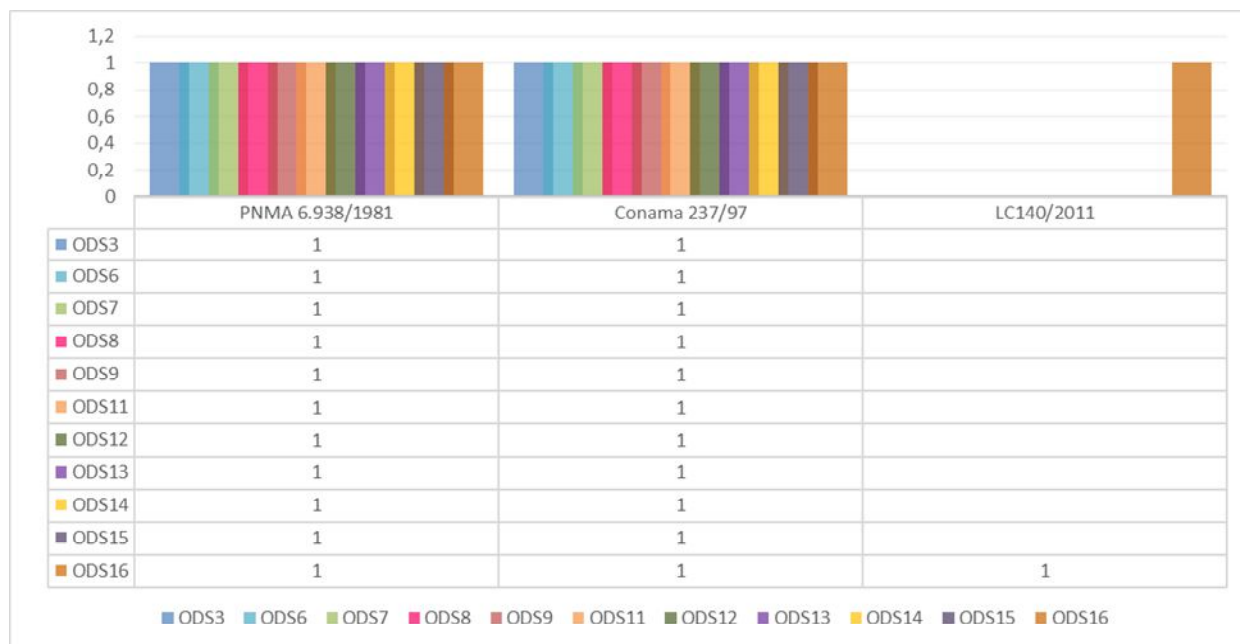


Figura 2: Número de convergências entre o modelo vigente e a Agenda 2030 estabelecida pela ONU. Fonte: Autores.

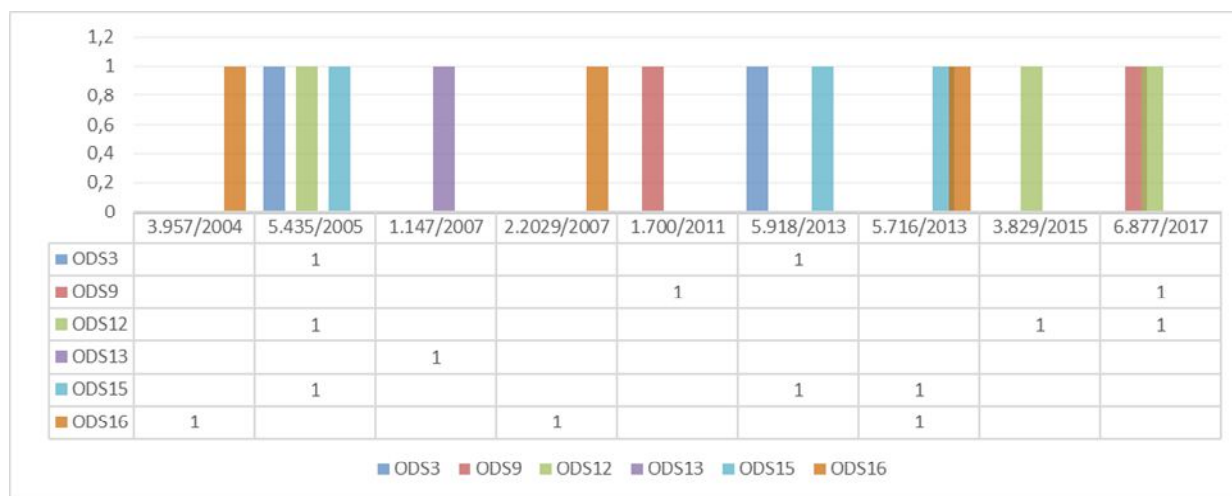


Figura 3: Número de convergências entre o modelo proposto (PL 3.729/2004) e a Agenda 2030 estabelecida pela ONU. Fonte: Autores.

De acordo com os dados apresentados, observa-se que no modelo atual todas as legislações analisadas apresentam, ao menos, uma interação positiva com a Agenda 2030, sendo expressivamente maior a aderência da PNMA e da Resolução CONAMA 237/97 em relação a LC 140/2011. Por outro lado, em relação aos apensados que compõe o PL 3729/2004, dos 16 propostos, apenas 9 apresentaram interação com ao menos um ODS, sendo o PL 5.435/2005 o que expressou maior número de interações, três no total.

Além disso, o PL 3729/2004 apresentou seis divergências com a Agenda 2030, ou seja, caso a legislação seja aprovada, é possível que seis dos objetivos sejam prejudicados por conta da própria legislação, o que não ocorre com a legislação atual. Por conta disso é apresentado na **Figura 4** um comparativo entre as convergências e divergências entre o PL e a Agenda 2030.

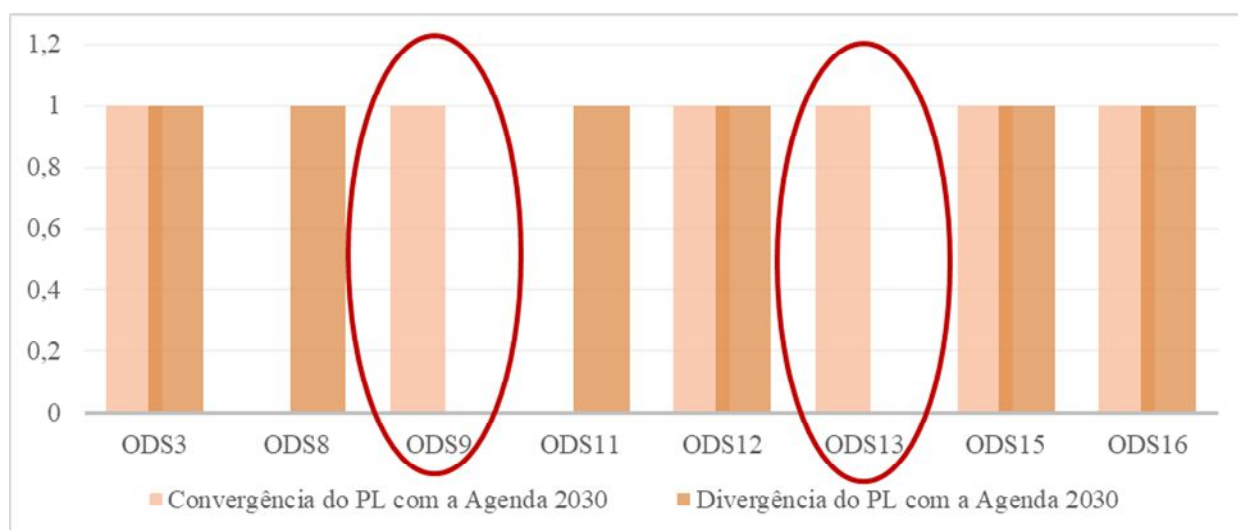


Figura 4: Comparativo das convergências e divergências entre o PL 3.729/04 e a Agenda 2030 estabelecida pela ONU. Fonte: Autores.

Ao sobrepor as convergências e divergências que o PL 3.729/04 estabelece com a Agenda 2030, o quadro da proposta de alteração da legislação vigente é ainda mais alarmante, pois como apresentado na **Figura 4**, apenas dois ODS teriam de fato convergência com o PL (ODS9 e ODS 13) e, dessa forma, seriam beneficiados com a aprovação para promoção do Projeto de Lei nº 3.729/2004 em lei, ao passo que os outros quatro ODS que também possuem convergência seriam anulados pelas divergências apresentadas pela mesma legislação.

Entre os apensados que convergem com esses dois ODS estão o PL 1.147/2007, PL1.700/2011 e PL6.877/2017, sendo que em caso de aprovados apenas eles, também seria beneficiado o ODS 12, associado ao PL 6.877/2017. Esses PLs não apresentam divergência com outros ODS e, nesse sentido, acabam por ser considerados propostas mais eficientes para o alcance das metas estipuladas na Agenda 2030.

Portanto, entre os modelos analisados é perceptível que o sistema jurídico vigente e atual de licenciamento ambiental brasileiro contribui de forma mais eficiente em convergência, inclusive, com um maior número de ODS estabelecidos na Agenda 2030, especificamente com onze daqueles dezessete apresentados. Por outro lado, o PL nº 3.729/04 apresentou dados preocupantes, sendo mais eficaz no atendimento de apenas dois dos ODS propostos na Agenda 2030.

CONCLUSÕES

A partir da análise crítica comparativa do atual modelo de licenciamento ambiental brasileiro e do seu PL nº 3.729/04 foi possível concluir que embora seja admitido que o modelo atual necessite de revisão, ele ainda é a melhor versão quando considerado as proposições estabelecidas pelos ODS na Agenda 2030 ao estabelecer objetivos para o desenvolvimento sustentável. Da forma que está definido na legislação, o atual modelo de licenciamento ambiental tem a potencialidade de contribuir com 64,7% dos ODS que compõe a Agenda 2030. Em contraste, a proposta de alteração, por conta das diversas sobreposições de legislações, acaba por não apresentar efetividade no alcance das metas, já que poderá compilar no mesmo texto legal pontos que contribuem e dificultam o alcance dos ODS, ensejando insegurança jurídica no sistema legal brasileiro.

Vale destacar que essa pesquisa visa possibilitar um olhar mais objetivo nas discussões em torno das legislações analisadas, já que se utilizam como parâmetro os ODS direcionados pela ONU, que neste caso serviu como termômetro para identificar quais dos modelos se aproximam mais do alcance do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMEIDA, Paulo Santos de. Direito ambiental educacional: suas relações com os direitos da criança e do adolescente. São Paulo: Verbo Jurídico, 2009. 200 p.
2. BARBIERI, José Carlos. Avaliação de Impacto Ambiental na legislação brasileira. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n. 2, p. 78-85 Mar./abr. 1995.
3. BRAGAGNOLO, Chiara et al. Streamlining or sidestepping? Political pressure to revise environmental licensing and EIA in Brazil. Environmental Impact Assessment Review, v. 65, p. 86-90, 2017.
4. BRASIL. Política Nacional do Meio Ambiente. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 1981.
5. _____. Ministério do Meio Ambiente. Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997.

6. _____. Projeto de Lei nº 3.729/2004. Dispõe sobre o licenciamento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/>.
7. _____. Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm. Acesso em 24 de junho de 2018.
8. DERANI, Cristiane. Direito ambiental econômico. São Paulo: Saraiva, 2008.
9. FEARNSIDE, Philip Martin. Brazilian politics threaten environmental policies. *Science*, v. 353, n. 6301, p. 746-748, ago. 2016.
10. FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política Ambiental Brasileira: Análise histórico -institucionalista das principais abordagens estratégicas. *Revista de Economia*, v. 43, n. 2 (ano 40), mai./ago. 2016.
11. LOUREIRO, Carlos Frederico B. Educação Ambiental no Licenciamento: Uma análise crítica de suas contradições e potencialidades. SESC, Departamento Nacional - Vol. 1, n. 1 (maio/ ago. 2006). – Rio de Janeiro: SESC, Departamento Nacional, 2006.
12. NASCIMENTO, Thiago; FONSECA, Alberto. A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Vol. 43, Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental, dezembro 2017. DOI: 10.5380/dma.v43i0.54177
13. ONU. The Millennium Development Goals Report. 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)>, Acesso em: 27 jun. 2018
14. TOLLEFSON, Jeff. Political upheaval threatens Brazil's environmental protections. *Nature*, v. 539, n. 7628, p. 147-148, nov. 2016.
15. TRIVIÑOS, A. N. da S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2008.