

O uso do licenciamento como recurso gerencial

Francisco Guilherme de Almeida Salgado¹
Marcelo Palhares²

RESUMO — Os estudos de impacto ambiental e o licenciamento de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental são exigências legais previstas na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (6.938/81) e no corpo da Constituição Federal de 1988 (art. 225).

Compatibilizar o processo do licenciamento ambiental com as principais atividades envolvidas com as fases de planejamento, instalação e operação de um empreendimento, constitui uma estratégia para a gestão ambiental do órgão de meio ambiente.

Este trabalho procura apresentar uma proposta para essa estratégia, apoiando-se nas licenças já previstas na legislação (LP, LI e LO) e desenvolvendo sua aplicação em cinco fases distintas.

A proposta fundamenta-se na experiência prática dos autores em processos de avaliação de EIA/RIMAs e de licenciamento ambiental.

ABSTRACT — Environmental impact assessment and licensing activities with potential environmental degradation constitutes legal requirements of the Federal Act of the Environment National Policy (law nr. 6.938/81).

In order to face the licensing process with the phases of planning, installing (or construction) and operation of an entrepreneurship, the official bureau of environment has to handle with a strategy for environmental management.

This paper presents a strategy as a proposal to be discussed. It's based upon the existing licences in the current legislation (LP, LI and LO) and develop its application in 5 distinct phases.

This proposal is embed in the practical experience of the authors on EIA (Evaluation and Environmental Licensing Process).

O estudo prévio de impacto ambiental é um pressuposto constitucional da “efetividade” do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado (Silva, 1991).



Seu fulcro situa-se no art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, que incumbe o poder público de exigí-lo nas hipóteses de instalação de atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Os fundamentos constitucionais de defesa do ambiente encontram ainda, no Estado de São Paulo, abrigo em sua Constituição de 1989, no artigo 192, onde é instituída a figura da Licença Ambiental, precedida de aprovação de estudo prévio de impacto ambiental para obras, processos, atividades e demais empreendimentos potencialmente degradadores do meio, sejam do setor público ou do setor privado.

Os estudos de impacto ambiental e o licenciamento de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental, no entanto, já constituíam uma exigência legal preconizada na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente — Lei 6.938/81.

O Decreto Federal nº 88.351/83, posteriormente substituído pelo Decreto nº 99.274/90, regulamentou a Lei 6.938/81 e estabeleceu as diretrizes gerais para o licenciamento ambiental, criando as figuras das licenças prévias (LP), de instalação (LI) e de operação (LO), atribuindo ao CONAMA — Conselho Nacional do Meio Ambiente, a tarefa de estabelecer os critérios mínimos e responsabilidades na execução dos Estudos de Impacto Ambiental.

As Resoluções CONAMA, em especial a de nº 001/86, de 26/1/86, estabelece em seu art. 4º que: “Os órgãos setoriais (nível estadual) do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) deverão compatibilizar os processos de licenciamento com as etapas de planejamento de implantação das atividades modificadoras do ambiente”.

O objetivo central deste trabalho é apresentar uma estratégia geral de licenciamento ambiental para o Estado de São Paulo, que permita sua articulação com as principais atividades envolvidas com as fases de planejamento, instalação e operação de um empreendimento.

Para isso, foram utilizadas as figuras da Licença Ambiental Prévia (LAP), Licença Ambiental de Instalação (LAI), Licença Ambiental de Operação (LAO), conforme previstas no Decreto Federal nº 99.274, de 6/6/90:

1 — Arquiteto, especialista técnico em Meio Ambiente, CESP — Departamento de Meio Ambiente — 1978 — 1989, SMA/DAIA — 1989 até o momento.

2 — Arquiteto, especialista técnico em Meio Ambiente, SMA/DAIA — 1987 — 1992, atualmente na CETESB — Diretoria de Controle (Regional de Campinas).

"A Licença Prévia (LP) será expedida na fase de planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de Instalação e Operação, observados os Planos Municipais, Estaduais ou Federais de uso do solo;

"A Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação da atividade de acordo com as especificações constantes do projeto executivo ambiental aprovado";

"A Licença de Operação (LO), autorizando após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação".

I — Histórico — Foi considerada, para efeito desta proposta de compatibilização do licenciamento ambiental, a situação institucional no Estado de São Paulo quanto aos órgãos responsáveis pelos licenciamentos.

Até a criação da Secretaria do Meio Ambiente, os principais órgãos que tratavam de assuntos relativos aos problemas ambientais no Estado não atuavam de forma integrada.

Os licenciamentos ambientais resumiam-se, então, na aplicação pela CETESB (criada em 1973), da Lei Estadual nº 997/76 (regulamentada pelo Decreto nº 8.468/76) e da aplicação, pelo Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais — DEPRN, do Código Florestal, Lei Federal nº 4.771/65 (alterada pela Lei nº 7.803/89), órgão este então vinculado à Secretaria da Agricultura e Abastecimento.

No caso da CETESB, seu licenciamento objetiva o controle e a fiscalização de atividades e processos industriais, loteamentos e outros empreendimentos abrangidos pelo Decreto nº 8.468/76, segundo o conceito de poluição ambiental.

Com a promulgação da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81), o conceito de ambiente é alterado em sua abrangência pela introdução da idéia de "degradação" como fator básico na avaliação ambiental e a introdução da obrigatoriedade dos estudos prévios de impacto ambiental.

A criação do órgão ambiental estadual — a SMA — visou permitir o processo de integração dos órgãos licenciadores e fiscalizadores do ambiente no Estado de São Paulo e ao mesmo tempo aplicar o EIA/RIMA como instrumento de licenciamento ambiental, conforme determinado pela Legislação Federal.

Com esse propósito foi criado, em 1987, o Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais (DAIA), vinculado à Coordenadoria de Planejamento Ambiental (CPLA), da Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

No processo de assimilação da Legislação Ambiental recém-estabelecida, a SMA assumiu uma interpretação das diretrizes de âmbito federal, que resultava praticamente na unificação das Licenças Prévia e de Instalação, devido à estrutura do licenciamento, esta baseada na ação da CETESB, a qual aplicava apenas as Licenças de Instalação e Funcionamento, conforme previsto na Lei Estadual nº 997/76.

Esta postura inicial levou a que os EIAs/RIMAs não garantissem o caráter prévio da viabilidade ambiental dos empreendimentos; ou seja, o processo de avaliação dos EIAs/RIMAs e sua posterior deliberação pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente — CONSEMA, acarretava, em geral, a imediata autorização da instalação do empreendimento.

Eventualmente, alguns projetos já se encontravam em estágios adiantados da sua implantação ao obter a permissão para a instalação.

Este quadro dificultava a gestão do sistema de licenciamento, por não possuir uma estrutura clara e sistematizada, que permitisse a coordenação e o acompanhamento das atividades licenciadas.

Nesse sentido, o DAIA definiu procedimentos para garantir a desvinculação das Licenças Prévia e de Instalação, aplicando de início este procedimento em alguns empreendimentos isoladamente.

II — Proposta — A proposta aqui apresentada estabelece uma sistemática de procedimentos para a tramitação dos processos de licenciamento na Secretaria do Meio Ambiente, compatível com as atividades de planejamento, implantação e operação de empreendimentos.

O processo do licenciamento ambiental, conforme previsto na legislação, pode ser interpretado como constituído por cinco fases distintas:

Primeira fase — Compreendida entre a solicitação do licenciamento pelo empreendedor e a decisão do órgão ambiental sobre a necessidade ou não da apresentação de EIA/RIMA.

Segunda fase — Compreendida entre o recebimento do EIA pelo órgão ambiental até sua aprovação ou não e eventual emissão da Licença Ambiental Prévia (LAP).

Terceira fase — Compreendida entre a emissão da LAP e a Licença de Instalação (LI).

Quarta fase — Compreendida entre o início efetivo das obras de implantação do empreendimento e a emissão da Licença de Operação (LO).

Quinta fase — Representa a operação plena da atividade já licenciada (definitiva ou precária) e a implementação dos programas de monitorização da eficácia das medidas mitigadoras, bem como da fiscalização pelo órgão competente.

Conforme o diagrama de fluxo (ver quadro), estas cinco fases são a seguir apresentadas mais detalhadamente.

1ª fase — Na primeira fase, o interessado solicita o licenciamento; o órgão ambiental analisa o empreendimento, realiza uma inspeção de campo e decide sobre a obrigatoriedade ou não da apresentação do EIA/RIMA para o licenciamento ambiental.

Neste processo de decisão podem ocorrer quatro situações distintas:

1 — A impossibilidade da existência da atividade no local proposto.

Neste caso o empreendedor é informado sobre as razões pelas quais o empreendimento não pode ser implantado no local proposto.

2 — A possibilidade da existência do empreendimento sem a exigência do EIA/RIMA.

Neste caso o empreendedor é informado sobre a dispensa do EIA/RIMA e recebe a Licença Ambiental Prévia (LAP) e é orientado pela CPLA/DAIA sobre as licenças adicionais que o caso requer.

3 — A possibilidade da existência do empreendimento sem a exigência do EIA/RIMA, porém, com exigência de estudos específicos detalhados como condicionantes das licenças posteriores.

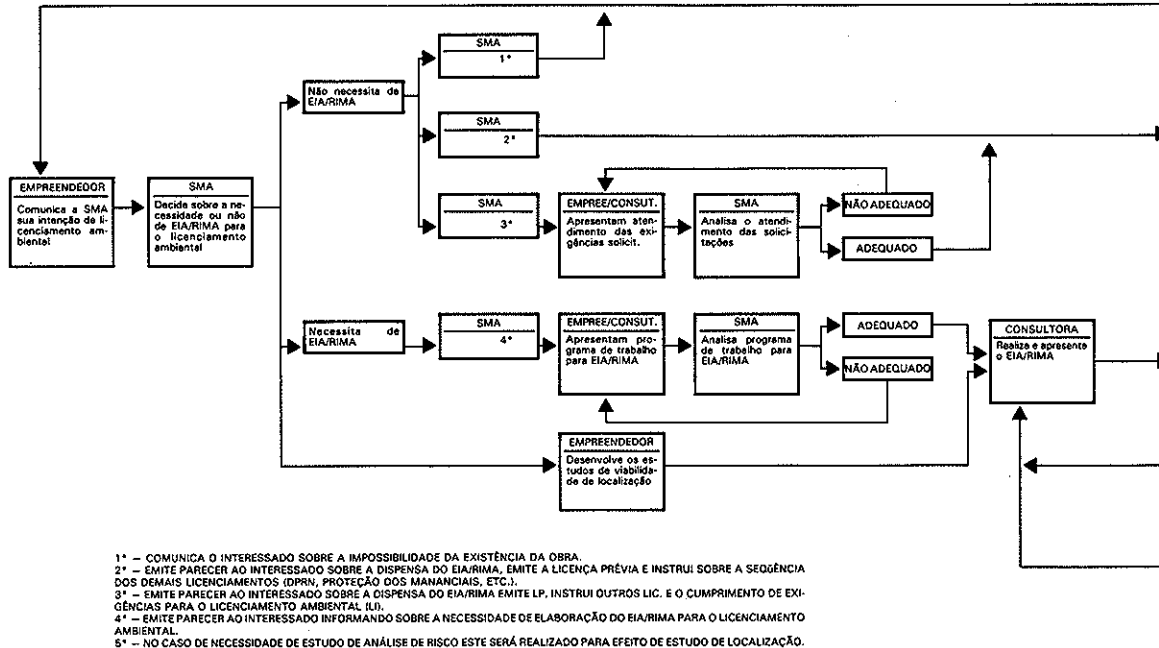
4 — São necessárias a elaboração e a apresentação do EIA/RIMA para a decisão sobre a viabilidade ambiental do empreendimento.

Caso o empreendimento seja sujeito à apresentação de EIA/RIMA, a SMA, através do DAIA, informa ao interessado esta obrigação, fornece as instruções necessárias e solicita a apresentação de um plano de trabalho, caso julgue necessário, segundo o qual a consultora ou equipe técnica apresentam a adequação dos roteiros básicos para elaboração do EIA à realidade do empreendimento. Esta primeira fase é concluída com a manifestação favorável da SMA sobre o plano de trabalho proposto para o EIA/RIMA.

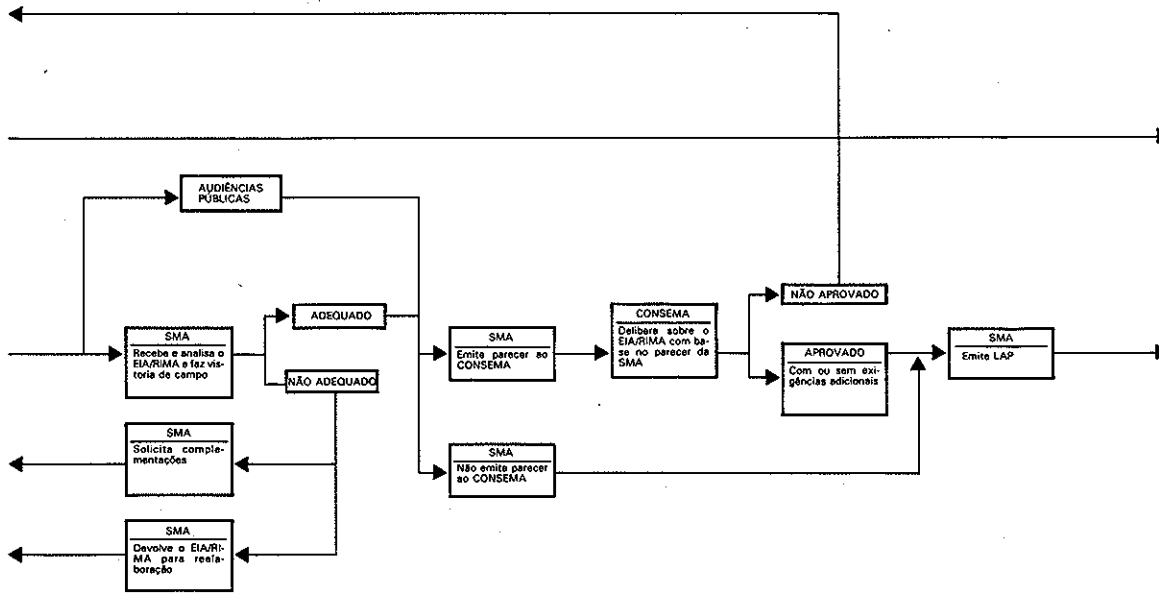
Durante a realização do EIA/RIMA, que, conforme o caso, integra estudos de análise de riscos, a consultora poderá eventualmente solicitar a apresentação de produtos parciais, seja em forma de relatórios ou exposições. Este procedimento propicia maior conhecimento dos problemas pelas equipes técnicas envolvidas e possíveis ajustes, pelo órgão ambiental, no EIA/RIMA em elaboração.

No que se refere à ocorrência das audiências públicas, considera-se a fase de elaboração do EIA/RIMA como aquela mais indicada para sua realização, do ponto de vista técnico. No entanto, poderão ocorrer audiências públicas em outras fases do processo.

1ª FASE



2ª FASE



2ª Fase — A segunda fase deste procedimento inicia-se quando o EIA/RIMA é entregue em sua versão final à SMA, ou caso haja a dispensa de sua apresentação, na emissão da Licença Ambiental Prévia (LAP).

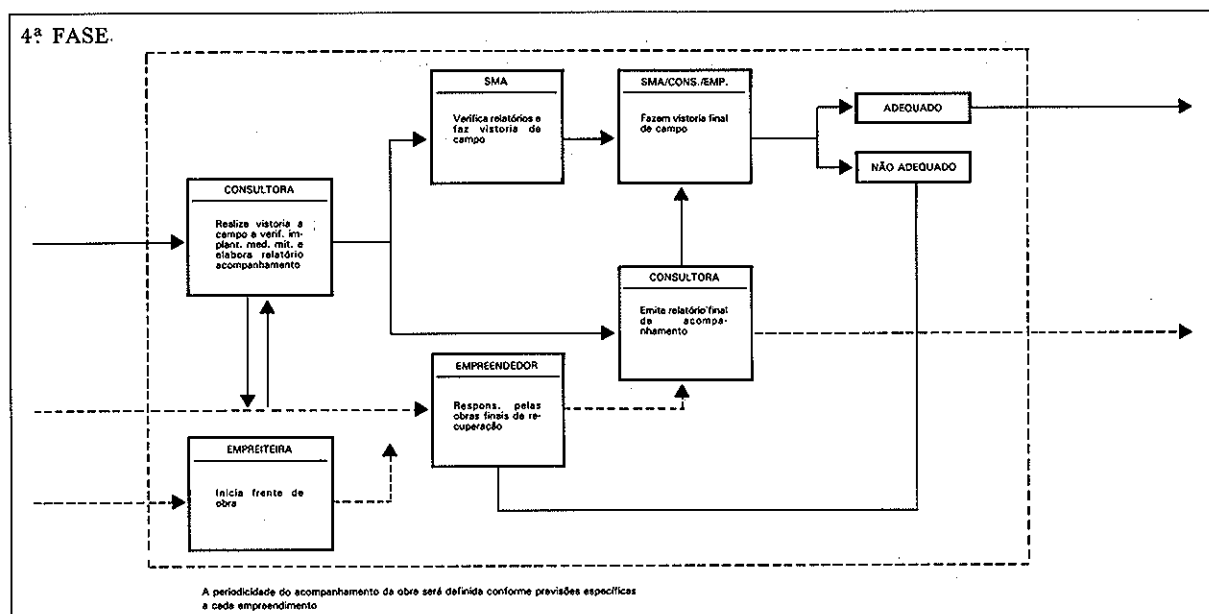
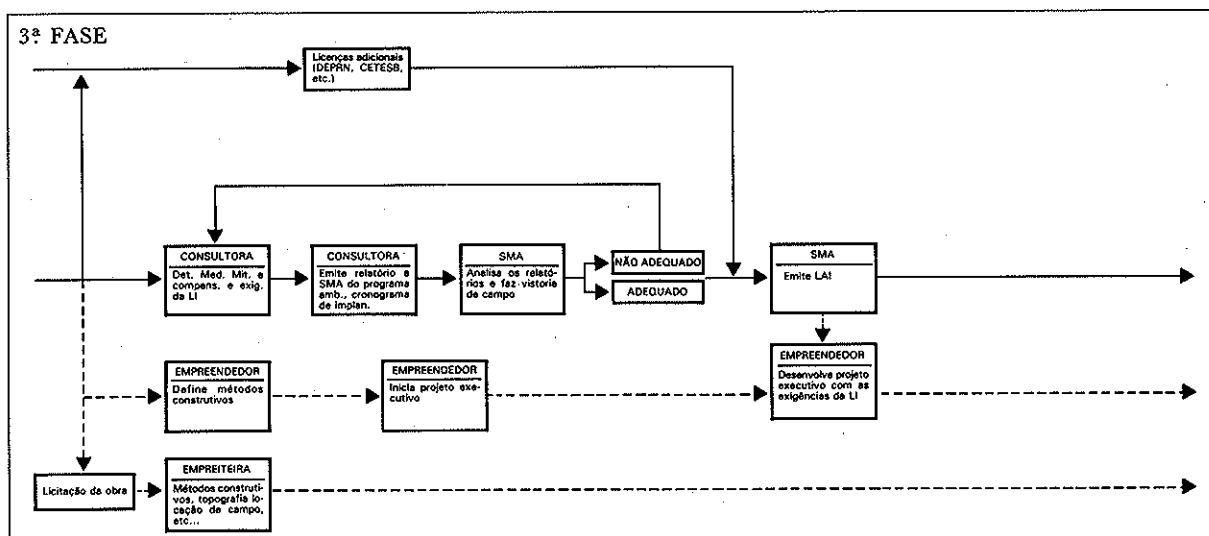
No período da avaliação técnica do EIA/RIMA poderão ocorrer quatro situações básicas:

- 1 — O EIA/RIMA está adequado tecnicamente e demonstra a viabilidade ambiental do empreendimento.
- 2 — O EIA/RIMA está tecnicamente incompleto e retorna ao empreendedor para a devida complementação.
- 3 — O EIA/RIMA está inadequado tecnicamente e é devolvido para reelaboração.

4 — A inviabilidade ambiental do empreendimento proposto é revelada pelo EIA/RIMA.

Caso o EIA/RIMA esteja adequado ou complementado satisfatoriamente, a equipe técnica da SMA elabora parecer técnico sobre o mesmo e, quando solicitado, submete-o à aprovação e deliberação pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA), que considerará inclusive as recomendações oriundas das eventuais audiências públicas sobre o empreendimento.

No caso da aprovação do EIA/RIMA, a SMA, com base no parecer técnico, emite a Licença Ambiental Prévia (LAP) do empreendimento.



3ª Fase — A terceira fase do procedimento proposto inicia-se após o recebimento pelo empreendedor da Licença Ambiental Prévia (LAP).

A Licença Ambiental Prévia (LAP) emitida pela SMA poderá determinar exigências adicionais àquelas preconizadas no EIA/RIMA aprovado, as quais o empreendedor deverá atender previamente à obtenção da Licença de Instalação.

Esta terceira fase caracteriza-se fundamentalmente pelas atividades de detalhamento técnico executivo do empreendimento.

O projeto técnico executivo deverá incorporar os programas ambientais e medidas mitigadoras aprovados no EIA/RIMA, acrescentados no parecer técnico da SMA e, eventualmente, na deliberação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA).

A consultora, ou equipe técnica, emitirá à SMA relatórios que demonstram a efetiva incorporação destas medidas ao projeto executivo do empreendimento. Os relatórios deverão ser apresentados à SMA para avaliação, como condição para a emissão da Licença Ambiental de Instalação (LAI).

A avaliação por parte da SMA dos relatórios técnicos apresentados para a obtenção da LI pode resultar em duas situações:

- 1 — Os relatórios estão adequados tecnicamente e é emitida a Licença de Instalação.
- 2 — Os relatórios não estão adequados tecnicamente e são devolvidos para reelaboração ou complementação.

Devido às diferentes características das atividades sujeitas ao licenciamento ambiental, a LAI poderá ser emitida para o conjunto do empreendimento ou em etapas, encerrando assim a terceira fase.

4ª Fase — A quarta fase desta proposta consiste no início efetivo das obras de implantação do empreendimento.

A SMA determinará, quando couber, a apresentação de relatórios periódicos produzidos pela construtora, informando os resultados da implantação dos projetos ambientais e demais aspectos das obras.

No encerramento das obras de implantação do empreendimento, a SMA, o interessado e a equipe técnica responsável, efetuarão uma vistoria técnica de forma a verificar o completo atendimento das condicionantes e programas ambientais estabelecidos, bem como a correção de ocorrências não previstas durante a implantação das obras.

Desta vistoria poderão ocorrer duas situações:

1 — As exigências foram totalmente cumpridas.

Neste caso, a SMA emitirá a Licença Ambiental de Operação (LAO), com eventuais exigências para a fase de operação do empreendimento.

2 — As exigências não foram atendidas satisfatoriamente.

Neste caso, a SMA determina o atendimento completo das exigências e faz nova verificação técnica para a emissão da LAO.

No caso de empreendimentos que necessitem do Estado de Análise de Risco, os Programas de Gerenciamento de Riscos serão avaliados nesta fase e sua aprovação constitui condicionante para a emissão da Licença Ambiental de Operação.

A emissão da LAO consubstancia, assim, o término da quarta fase do licenciamento ambiental.

5ª Fase — A quinta fase caracteriza-se como aquela relacionada com a operação efetiva do empreendimento e envolve a ação fiscalizadora da SMA sobre o cumprimento de padrões e medidas gerais de proteção ambiental e o acompanhamento e avaliação de relatórios de monitoramento que serão estabelecidos em função da natureza de cada empreendimento.

III — Considerações Finais — Na apresentação deste trabalho, deixou-se claro a proposição de uma estratégia para o licenciamento ambiental no Estado de São Paulo.

A divisão do licenciamento em cinco fases, conforme proposto, permite a inclusão de ações que não são consideradas em detalhes pela legislação incidente e que se caracterizam como subfases, as quais propiciam adequada gestão do órgão ambiental sobre o próprio processo do licenciamento, bem como sobre as intervenções no ambiente.

Estas ações ou atividades consideradas nos procedimentos propostos podem ser referidas como a possibilidade da exigência ou não de um plano de trabalho inicial, o qual permita a discussão do escopo das atividades técnicas a serem desenvolvidas no EIA/RIMA ou a adequação necessária aos termos de referência e critérios estabelecidos pelo órgão ambiental. Outro aspecto que deve ser ressaltado é o com-

prometimento efetivo, da consultora ou equipe técnica que elabora o EIA/RIMA, como responsável durante toda a fase de implantação do empreendimento, através da emissão de relatórios de acompanhamentos.

Nesta proposta, a fase compreendida entre a emissão da LP e da LI é muito importante, pois trata-se do momento do detalhamento de projetos ou definição mais precisa do que exatamente deverá ser implantado.

A consultora deverá prosseguir acompanhando a adoção efetiva das medidas determinadas no EIA/RIMA, detalhando-as e revisando-as até a fiscalização final do processo de implantação, com a emissão da Licença Ambiental de Operação.

Após a Licença Ambiental de Operação, a principal tarefa caberá ao órgão ambiental, quando deverá fiscalizar a operação dos empreendimentos e verificar sua adequação ambiental.

Considerando o caráter geral deste texto, não é efetivado o detalhamento dos fluxos paralelos e competentes a outros órgãos que tratam de treinamentos específicos como a CETESB, o DEPRN, o Condephaat etc.

Este texto pretende tão-somente definir um escopo para a proposta de adequação, que vem sendo desenvolvida em maiores detalhes no Departamento de Avaliação de Impactos Ambientais — DAIA, da SMA.

A prática efetiva da utilização desta sistemática apontará os acertos indispensáveis a serem feitos em todo o processo, possibilitando o aprimoramento e a integração progressiva dos diversos procedimentos e estruturas de licenciamento, hoje ainda em convivência nem sempre muito eficaz.

IV — Referências Bibliográficas

BRASIL — Constituição da República Federativa do Brasil, organizada por Juarez de Oliveira. Saraiva. São Paulo, 1989.

BRASIL — Leis, decretos etc. — Legislação Federal: controle da poluição ambiental (atualizada até junho, 1992), Série Documentos/Secretaria do Meio Ambiente. Cetesb. São Paulo, 1992, 260 págs.

SÃO PAULO — Constituição do Estado de São Paulo. IMESP. São Paulo, 1989.

SÃO PAULO — Leis, decretos etc. — Legislação Estadual: controle da poluição ambiental (atualizada até março, 1992), Série Documentos/Secretaria do Meio Ambiente. Cetesb. São Paulo, 1992, 267 págs.

