

ANÁLISE DO SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS ESTADOS DO NORDESTE

Priscila Soares Mendonça(*), Ulisses Costa de Oliveira, Álvaro Viana Souza Neto, Lucas Florêncio da Cunha Teixeira, Natália Pinheiro Xavier

* Superintendência Estadual do Meio Ambiente do Ceará (SEMACE), prisciladedda@yahoo.com.br

RESUMO

O Licenciamento Ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente que viabiliza a avaliação dos processos tecnológicos de empreendimentos e seus impactos, visando analisar a viabilidade ambiental de localização, implantação e operação de um empreendimento e adoção de medidas de controle e monitoramento de impactos para conservação, preservação, defesa e melhoria da qualidade ambiental, garantindo a sustentabilidade e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. O modelo proposto pelo licenciamento procura coadunar os aspectos ambiental, econômico e social, o qual é chamado de desenvolvimento sustentável. Apesar da existência de instrumentos legais norteadores do processo de licenciamento ambiental no Brasil, os órgãos ambientais licenciadores possuem autonomia para definir os procedimentos e critérios a serem adotados durante o processo, o que leva à formação de um cenário heterogêneo no que se refere ao licenciamento ambiental no País, inclusive estabelecendo procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, além da possibilidade de o processo de licenciamento ambiental ocorrer em uma única etapa para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades. Nesse contexto, a realização de um estudo referente ao licenciamento ambiental é de grande importância pois permite identificar e avaliar a situação dos órgãos licenciadores no estado do Nordeste, verificando se os instrumentos de proteção ambiental foram efetivamente implantados e se fazem parte da cultura de controle e gestão ambiental na região Nordeste do Brasil por meio do Sistema de Licenciamento Ambiental que se reflete na estruturação dos órgãos ambientais em todos os estados brasileiros, na ampla quantidade de normas relacionadas ao licenciamento, gestão e controle no processo de licenciamento. No Nordeste do país, os estados que apresentaram menor quantidade de modalidades de licenças foram Alagoas, Pernambuco e Piauí, com 4 modalidades, já a Bahia, Sergipe, Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão apresentaram maior quantidade, 9 tipos. A Bahia, o Maranhão e o Piauí foram os estados em que unificaram em seus órgãos/entidades a atribuição de executar o licenciamento ambiental e a gestão dos Recursos Hídricos.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento ambiental, órgão ambiental, nordeste.

INTRODUÇÃO

O texto dado pela Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (BRASIL, 1981), Resolução Conama nº 237/1997 (BRASIL, 1997) e ratificado pela Lei Complementar nº 140/2011 (BRASIL, 2011) conceitua o Licenciamento Ambiental 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.

O Licenciamento Ambiental é um instrumento da PNMA que viabiliza a avaliação dos processos tecnológicos de empreendimentos e seus impactos. Esta avaliação visa a analisar a viabilidade ambiental de localização, implantação e operação de um empreendimento, caso viável, a adoção de medidas de controle e monitoramento de impactos, estabelecimento de critérios e normas para conservação, preservação, defesa e melhoria da qualidade ambiental, garantindo a sustentabilidade e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Com relação aos fundamentos do licenciamento ambiental, cabe destacar os seguintes conceitos com ênfase para a compatibilização do crescimento econômico com a manutenção da qualidade ambiental. Trata-se de um instrumento de tomada de decisão, fundamentada pela aplicação de outros instrumentos, conforme o caso, como a avaliação de impacto ambiental, os parâmetros de qualidade ambiental e outros instrumentos e requisitos legais. (MONTANO; SOUZA, 2008). O modelo proposto pelo licenciamento procura coadunar os aspectos ambiental, econômico e social, o qual é chamado de desenvolvimento sustentável.

A busca pelo desenvolvimento sustentável implica a intervenção estatal no domínio econômico, de modo que os princípios da livre-iniciativa, da autonomia privada e da proteção à propriedade passam a ser restringidos pelo exercício do poder de polícia amparado pela necessidade de manutenção de um meio ambiente equilibrado (MAGALHÃES; VASCONCELOS, 2010).

Dentre as atividades inerentes ao Poder de Polícia, expressas no art. 23, VI, da CF de 1988 (BRASIL, 1988), estão os processos de licenciamento ambiental e de autorizações e a fiscalização ambiental.

Ao Estado é obrigatório o dever de promover a preservação da qualidade ambiental, exigindo-se ao Poder Público o exercício efetivo das competências ambientais que lhe foram outorgadas dentro dos limites legais.

A resolução Conama n° 237/1997 estabelece, em seu art. 14, algumas modalidades de licença ambiental que geralmente são compatibilizadas com as etapas de planejamento (LP), implantação (LI) e operação (LO) do empreendimento. Vale destacar que o art. 12 da referida resolução, em seus parágrafos primeiro e segundo, define a possibilidade de serem estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental (aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente), além da possibilidade de o processo de licenciamento ambiental ocorrer em uma única etapa para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

A Licença Prévia é a primeira etapa do licenciamento, e considerada a mais relevante das licenças. É nela que o órgão licenciador avalia a localização e a concepção do empreendimento, atestando a sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos para as próximas fases.

A LP funciona como um alicerce para a edificação de todo o empreendimento. Nesta etapa, são definidos todos os aspectos referentes ao controle ambiental da empresa, analisadas as alternativas locais, de projeto ou tecnologia. De início o órgão licenciador determina, se a área sugerida para a instalação da empresa é tecnicamente adequada após análise de informações vindas dos diagnósticos ambientais, do zoneamento ambiental (quando houver) e dos mapas de restrição ambiental, consultas às comunidades afetadas e outras instituições.

Para os empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio é nessa etapa que é elaborado o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA).

A Licença de Instalação – LI – ocorre após a Licença Prévia. Uma vez detalhado e aprovado o projeto inicial e definidas as medidas de proteção ambiental, deve ser requerida a Licença de Instalação (LI), cuja concessão autoriza o início da construção do empreendimento e a instalação dos equipamentos. A execução do projeto deve ser feita conforme o modelo apresentado. Qualquer alteração na planta ou nos sistemas instalados, sejam essas mais ou menos impactantes devem ser formalmente enviadas ao órgão licenciador para avaliação quanto aos impactos, técnicas de mitigação, medidas de monitoramento e controle e análise da capacidade de suporte do meio de receber os impactos dessa alteração.

A Licença de Operação autoriza o funcionamento do empreendimento. Essa deve ser requerida quando a empresa estiver edificada e após a verificação da eficácia das medidas de controle ambiental estabelecidas nas condicionantes das licenças anteriores. Nas restrições da LO, estão determinados os métodos de controle e as condições de operação.

OBJETIVOS

O presente trabalho tem como objetivo verificar se os instrumentos de proteção ambiental foram efetivamente implantados e se fazem parte da cultura de controle e gestão ambiental na região Nordeste do Brasil e essa verificação inicia-se com o Sistema de Licenciamento Ambiental que se reflete na estruturação dos órgãos ambientais em todos os estados brasileiros, na ampla quantidade de normas relacionadas ao licenciamento, gestão e controle no processo de licenciamento (MMA, MPBA, 2018).

Apesar da existência de instrumentos legais norteadores do processo de licenciamento ambiental no Brasil, os órgãos ambientais licenciadores possuem autonomia para definir os procedimentos e critérios a serem adotados durante o processo, o que leva à formação de um cenário heterogêneo no que se refere ao licenciamento ambiental no País.

Assim, a realização de um estudo referente ao licenciamento ambiental é de grande importância pois permite identificar e avaliar a situação dos órgãos licenciadores no estado do Nordeste.

METODOLOGIA

O levantamento das informações sobre o licenciamento ambiental nos estados do Nordeste foi realizado mediante prévia elaboração de um checklist sobre o processo de licenciamento, a fim de conduzir esta etapa da pesquisa de forma objetiva e organizada. Neste checklist foram priorizados as seguintes informações: estrutura administrativa do

órgão/entidade licenciador e se inclui a gestão dos Recursos Hídricos; os tipos de licença e seus respectivos prazos (modalidade de licenciamento); a quantidade de atividades passíveis de licenciamento; os estudos ambientais exigidos; e os instrumentos legais.

Definido e validado o checklist com as questões a serem investigadas, o levantamento das informações estaduais sobre o licenciamento ambiental foi realizado por acesso aos sites dos órgãos ambientais e por meio do Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (MMA,2016).

Em relação aos instrumentos legais refere-se àqueles adotados pelos órgãos ambientais no que diz respeito aos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Nesse item foram levantadas as leis, decretos, resoluções e regulamentos referentes aos processos de licenciamento ambiental. Foi ainda investigada a existência de instrumentos legais referentes à classificação de atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento ambiental quanto ao porte, potencial poluidor/degradador ou outras formas de classificação.

As modalidades de licenciamento dizem respeito aos principais instrumentos de licenciamento existentes, como por exemplo, Licença Prévia, Licença de Instalação, Licença de Operação, Licença Simplificada entre outros específicos de cada Estado. Também foram levantadas informações sobre quais os tipos de estudos ambientais podem ser solicitados pelo órgão, de acordo com a classificação adotada, ou se são determinados pelo órgão quando da análise de cada licenciamento, adotando estudo ambiental a seu critério.

Após todo o levantamento realizou-se uma análise comparativa entres as informações dos nove estados nordestinos.

RESULTADOS

Com a compilação das informações coletadas, no tocante a modalidade de licenças, observou-se que a Bahia, Sergipe, Rio Grande do Norte, Ceará e Maranhão apresentam maior quantidade, 9 tipos. Já o estado que apresentou menor quantidade foi Alagoas, Pernambuco e Piauí, com 4 modalidades. Os prazos das licenças na maioria dos estados variam de acordo com sua modalidade, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1. Modalidades de Licença e respectivos prazos nos Estados do Nordeste.

Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

	Bahia	Sergipe	Alagoas	Pernambuco	Paraíba	Rio Grande do Norte	Ceará	Piauí	Maranhão
Licença Conjunta	A	-	-	-	-	-	-	-	-
Licença Única/ Licença Única Ambiental	Até 8 anos	Até 5 anos	-	-	-	-	Até 6 anos	-	Até 4 anos
Licença Ambiental Única	-	-	-	-	-	-	-	-	2 a 4 anos
Licença Prévia	Até 5 anos	Até 5 anos	Até 5 anos	Até 5 anos	Até 2 anos	Até 2 anos	Até 5 anos	Até 5 anos	1 ano
Licença Instalação	Até 6 anos	Até 5 anos	Até 6 anos	Até 4 anos	Até 3 anos	Até 4 anos	Até 6 anos	Até 6 anos	2 anos
Licença de Operação	Até 8 anos	Até 5 anos	1 a 10 anos	1 a 10 anos	B	1 a 6 anos	4 a 10 anos	5 a 10 anos	2 a 4 anos
Licença Prévia Operação	Até 180 dias	-	-	-	-	-	-	-	-
Licença Simplificada / Licença Ambiental Simplificada	-	Até 5 anos	2 anos	2 a 6 anos	Até 5 anos	1 a 6 anos	-	-	-
Licença Única de Plantio	-	Até 5 anos	-	-	-	-	-	-	-
Licença Instalação Operação	-	Até 5 anos	-	-	Até 3 anos	1 a 10 anos	Até 6 anos	4 anos	-
Licença de Operação para Pesquisa Mineral	-	-	-	-	Até 2 anos	-	-	-	-

Licença de Alteração	C	-	-	-	D	Até 4 anos	-	-	-
Licença Prévia pra Perfuração	-	Até 5 anos	-	-	-	Até 2 anos	-	-	1 ano
Licença Prévia de Produção pra Pesquisa	-	Até 5 anos	-	-	-	Até 2 anos	-	-	1 ano
Licença de Regularização de Operação	-	-	-	-	-	Até 2 anos	-	-	-
Licença Adesão e Compromisso	2 a 8 anos	-	-	-	-	-	3 anos	-	-
Licença Prévia e de Instalação	-	-	-	-	-	-	Até 6 anos	-	-
Licença de Instalação e Ampliação	-	-	-	-	-	-	Até 5 anos	-	-
Licença de Instalação e Ampliação para Readequação	-	-	-	-	-	-	Até 3 anos	-	-
Licença Ambiental de Regularização/ Licença de Regularização	E	-	-	-	-	-	-	-	2 anos
Licença Única Ambiental de Regularização	-	-	-	-	-	-	-	-	Até 4 anos

^ADe acordo com tipo de atividade.

^BMínimo 2 anos para primeira, mínimo de 3 anos para segunda e mínimo de 5 anos a partir da terceira licença.

^CDe acordo com cronograma de execução.

^DDe acordo com cronograma de execução e máximo da LO vigente.

^EDe acordo com cronograma de ações.

Ainda acerca dos prazos das licenças, esses são previstos por meio de Lei no caso dos estados da Bahia (Lei 10.431/2006); Alagoas (Lei 6.787/2006), Pernambuco (Lei 14.249/2010) e Rio Grande do Norte (Lei 272/2004). Nos demais estados os prazos são estabelecidos por meio de Resoluções e Portarias. Quanto ao estado da Paraíba não obteve-se informação.

Quanto a organização administrativa, dos 9 estados do Nordeste, o Maranhão e Piauí tem o licenciamento executado por órgão da Administração Direta responsável também pela gestão dos Recursos Hídricos. Nos demais estados o licenciamento é de competência de entidades da Administração Indireta, como autarquias e agência, dentre esses a Bahia é a única entidade que também faz a gestão dos Recursos Hídricos.

Com relação as atividades licenciáveis, o estado com mais tipos de atividades é o Maranhão, com 366 atividades. Logo em seguida vem o Ceará, com 347 atividades distribuídas em 31 grupos. O Estado de Alagoas relacionou apenas 77 atividades.

Na Bahia, o INEMA prevê a exigência de estudos ambientais para atividades de pequeno impacto (EPI), estudo ambiental para atividades de médio impacto (EMI) e o estudo de impacto ambiental (EIA/RIMA) para atividades definidas como de grande impacto.

Já a ADEMA, no estado de Sergipe, cobra os seguintes estudos como subsídio para a análise de licença requerida: Relatório Ambiental Simplificado (RAS); Plano de Controle Ambiental (PCA); Relatório Ambiental Preliminar (RAP); Diagnóstico Ambiental; Plano de Manejo; Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD); Análise Preliminar de Risco (APR); Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA); Valoração Econômica dos Recursos Ambientais (VERA); Relatório de Controle Ambiental (RCA). Em Alagoas, tem-se o Relatório de Avaliação Ambiental, o Relatório de Controle Ambiental (RCA), Plano de Controle Ambiental (PCA), PRAD, Estudo Ambiental Simplificado e EIA/RIMA.

O Relatório Ambiental Preliminar, Relatório Ambiental Simplificado, EIA/RIMA são os mais comuns no estado de Pernambuco. Na Paraíba, o Relatório de Controle Ambiental e EIA/RIMA foram os encontrados. No Rio Grande do Norte, o IDEMA solicita Relatório de Controle Ambiental (RCA), RAS/EVA, EIA/RIMA, Relatório de Risco Ambiental (RRA), Análise de Risco (AR), Plano de Controle Ambiental (PCA), Programa de Monitoramento Ambiental (PMA), Relatório de avaliação e desempenho ambiental (RADA) e Relatório de avaliação ambiental (RAA).

A SEMACE, autarquia do estado do Ceará, foi a que apresentou maior relação de estudos ambientais: Análise de Risco/Estudo Ambiental Simplificado (EAS), Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA), Gerenciamento de Risco, Plano de Controle Ambiental (PCA)/ Plano de Controle e Monitoramento Ambiental (PCMA), Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD)/Relatório Ambiental Preliminar (RAP), Perícia Ambiental/Relatório de Controle Ambiental (RCA), Estudo de Impacto sobre Vizinhança/Auditoria Ambiental, Plano de Desmatamento Racional (PDR)/Plano de Manejo Florestal (PMF), Projeto de Exploração de Floresta Plantada (PEFP), Relatório Ambiental Simplificado (RAS), Plano de Contingência/Plano de Emergência, Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos (PGRS), Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil (PGRCC); Plano de Gerenciamento de Resíduos de Serviços de Saúde (PGRSS), EIA/RIMA, Avaliação Ambiental Estratégica de Políticas, Programas e Planos Públicos (AAEPPPP).

No estado do Piauí, o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), Plano de Controle Ambiental (PCA), EIA/RIMA e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) estão entre os estudos solicitados. E no Maranhão prevê estudo como o Relatório de Viabilidade Ambiental, EIA/RIMA, o Plano Básico de Regularização e o Plano de Regularização Ambiental.

CONCLUSÕES

O licenciamento ambiental é um instrumento de defesa ambiental que tem se aperfeiçoado muito mais do que qualquer outro previsto na Política Nacional de Meio Ambiente e, como qualquer um, pode e deve estar aberto a críticas e alterações que visem a maximizar a possibilidade de alcance de sua finalidade. Ademais, o estudo se mostra relevante nesse contexto para verificar as práticas adotados no Nordeste em relação do licenciamento ambiental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BRASIL. **Política Nacional do Meio Ambiente**. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.
2. BRASIL. **Resolução Conama nº 237/1997**. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 12 jul. 2019.
3. BRASIL. **Lei Complementar nº 140/2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.
4. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1997 (edição revisada).
5. MAGALHÃES, Gustavo Alexandre; VASCONCELOS, Luís André de Araújo. **O Licenciamento Ambiental à Luz do Princípio Constitucional da Proporcionalidade**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 7, n. 13/14, p. 241-268, jan./dez. 2010.
6. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil**. Brasília: 2016. Disponível em <<http://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERSÃO-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2019.
7. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Os desafios da implementação dos sistemas municipais de meio ambiente**. Brasília, MMA; Salvador MPBA, 2018. Disponível em <http://pnla.mma.gov.br/images/2019/gab_sqa_pi_999919785_br-2-509%202.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.
8. MONTANO, Marcelo; SOUZA, Marcelo Pereira de. **A viabilidade ambiental no licenciamento de empreendimentos perigosos no Estado de São Paulo**. Eng. Sanit. Ambient.[on-line]. 2008, v. 13, n. 4, p. 435-442.