

VI-013 - AVALIAÇÃO DO TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO NOS ESTADOS DE SÃO PAULO E MINAS GERAIS - BRASIL

Maria Rita Raimundo e Almeida⁽¹⁾

Engenheira Ambiental pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI). Mestre em Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI). Doutora em Ciências da Engenharia Ambiental pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP). Professora na Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

Marcelo Montão

Engenheiro Mecânico pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP). Mestre em Engenharia Hidráulica e Saneamento pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP). Doutor em Engenharia Hidráulica e Saneamento pela Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP). Professor Escola de Engenharia de São Carlos (EESC/USP).

Endereço⁽¹⁾: Av. João Naves de Ávila, 2121 - Campus Santa Mônica - CX 593 - Uberlândia - MG - CEP 38408-100 - Brasil - Tel: (34) 3225-8444- e-mail: mrralmeida@iciag.ufu.br

RESUMO

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é uma ferramenta mundialmente utilizada, que apesar de seus mais de 40 anos de prática, sofre muitas críticas quanto à efetividade de seus procedimentos. A maior parte da literatura aborda a efetividade procedimental, sendo pouca atenção dedicada às questões de tempo e custo (efetividade transactiva). Diante deste contexto, o presente trabalho tem por objetivo avaliar e comparar o tempo de tramitação de alguns processos de licenciamento apoiados em AIA tramitados nos estados de São Paulo (SP) e Minas Gerais (MG) - Brasil. Para este fim, foram analisados 20 processos de licenciamento no primeiro estado e 17 no segundo. Diversos fatores influenciaram o tempo gasto nos processos de licenciamento com AIA e existem diferenças substanciais entre os processos. Apesar disso, pode-se afirmar que em MG os processos tenderam a ser mais rápidos que em SP. Os resultados mostraram que responsabilidade na demora nos processos é compartilhada entre empreendedor/consultoria (má qualidade dos estudos e atraso na resposta aos pedidos de informações complementares solicitadas) e órgão ambiental (burocratização do processo e questões de estruturação interna e relação com outros órgãos).

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Impacto, Licenciamento ambiental, tempo.

INTRODUÇÃO

A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) é uma ferramenta internacionalmente aceita e estabelecida (JAY et al., 2007; SÁNCHEZ, 2008), sendo utilizada por 191 dos 193 membros das Nações Unidas (MORGAN, 2012). Introduzida em 1969 nos Estados Unidos, a AIA compreende o processo de identificar, prever, avaliar e mitigar os efeitos relevantes de natureza biofísica, social e outros efeitos de projetos de desenvolvimento, antes que decisões importantes sejam tomadas (IAIA, 1999).

Apesar de seus mais de 40 anos de prática, muitas críticas são feitas quanto à efetividade da AIA (conforme, por exemplo, MORGAN, 2012) amparadas, sobretudo, pelo distanciamento verificado entre teoria e prática. Segundo o proposto por Sadler (1996), a efetividade da AIA pode ser compreendida de três modos distintos: a efetividade procedimental que avalia se a AIA é realizada em conformidade com princípios de boas práticas; a efetividade substantiva que observa se a AIA está atingindo seus objetivos, influenciando a tomada de decisões ou alterando os resultados ambientais do projeto; e a efetividade transactiva que se relaciona com o menor custo e menor tempo possível para a realização do processo.

Diversos estudos têm sido realizados para avaliar a efetividade da AIA, contribuindo para que os resultados obtidos sejam continuamente analisados, proporcionando aprendizagem para os envolvidos no processo e sendo importante para o aprimoramento contínuo desse instrumento (AGRA FILHO, MARINHO e SANTOS, 2007).

A maior parte da literatura aborda a efetividade procedimental, com uma proporção muito menor focada em questões substantivas e transativas, pois os aspectos processuais são mais passíveis de estudo e análise, enquanto considerações substantivas e transativas levantam questões mais difíceis (CASHMORE et al., 2004).

Diante deste contexto e considerando que no Brasil a emissão das licenças ambientais para empreendimentos com potencial de causar impacto significativo está condicionada aos resultados do processo de AIA, o presente trabalho tem por objetivo avaliar e comparar o tempo de tramitação de alguns processos de licenciamento apoiados em AIA tramitados nos estados de São Paulo (SP) e Minas Gerais (MG). No caso de SP, a análise foi concentrada na atuação do Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb); e para MG, o foco se deu na Superintendência Regional de Regularização Ambiental (Supram) Sul de Minas.

MATERIAIS E MÉTODOS

Para a análise do tempo de tramitação foram utilizados processos de licenciamento instruídos com base em Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima) tramitados entre 2004 e janeiro de 2012 no Daia/Cetesb em São Paulo e na Supram Sul de Minas em Minas Gerais. No total, foram analisados os documentos componentes de 20 processos de licenciamento no primeiro estado e 17 no segundo. O tempo de tramitação dos processos foi dividido em etapas, conforme apresentado na Tabela 1, sendo diferentes para MG e SP.

Tabela 1 – Divisão do tempo de tramitação dos processos

Etapas	São Paulo	Minas Gerais
Análise do PT	Período entre o protocolo do PT e a emissão do TR .	Não se aplica.
Elaboração do EIA/Rima	Período entre a emissão do TR e a entrega do EIA/Rima.	Não se aplica.
Análise do EIA e IC	Período desde a entrega do EIA/Rima até a emissão do parecer técnico do órgão ambiental, incluindo todos os pedidos de complementação.	
Tramitação no Consema ou no Copam	Período desde a emissão do parecer técnico até a decisão final do Consema (SP) ou do Copam (MG).	

Nota: Plano de Trabalho (PT); Termo de Referência (TR); Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima); Informações Complementares (IC); Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo (Consema); Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (Copam).

No estado de São Paulo, o tempo de tramitação do processo foi considerado em 4 etapas: análise do Plano de Trabalho (PT), que compreendeu o período entre o protocolo do PT e a emissão do Termo de Referência (TR) pelo órgão ambiental; elaboração do EIA/Rima, que incluiu o tempo entre a emissão do TR e a entrega do EIA/Rima; análise do EIA e das Informações complementares (IC), que ocorreu desde a entrega do EIA/Rima até a emissão do parecer técnico pelo órgão ambiental sobre a viabilidade do projeto, incluindo todos os pedidos de complementação; e, por fim, tramitação no Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo (Consema) que se estendeu desde a emissão do parecer técnico até a decisão final do Consema com o (in)deferimento da licença ambiental. Diferentemente de SP, em MG o tempo de tramitação dos processos foi considerado em apenas 2 etapas: análise do EIA e das IC, que ocorreu desde a entrega do EIA/Rima até a emissão do parecer técnico pelo órgão ambiental sobre a viabilidade do projeto, incluindo todos os pedidos de complementação; e tramitação no Conselho de Política Ambiental de Minas Gerais (Copam), que se estendeu desde a emissão do parecer técnico até a decisão final do Copam com o (in)deferimento da licença ambiental. Não existiu a etapa de análise do Plano de Trabalho (PT), pois os Termos de Referência (TR) já estavam previamente estabelecidos e eram disponibilizados na página do órgão ambiental; ainda, não foi possível avaliar o tempo gasto na etapa de elaboração do EIA/Rima, devido à ausência desta informação nos documentos analisados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na Figura 1 estão as informações referentes ao tempo de tramitação dos processos em São Paulo e na Figura 2, no Sul de Minas (os documentos componentes do Processo 03522/2008/001/2008 estavam incompletos, não sendo possível avaliar os tempos decorridos em cada uma de suas etapas).

Muitas vezes, a participação dentro do processo de licenciamento é relacionada com dispêndio de tempo para a emissão da licença. Em São Paulo, conforme mostrado na Figura 1, comparando-se o número de dias gastos na análise do PT dos processos com escopo participativo através da realização de audiência pública ou participação do Consema (Processos 13522/2004, 13545/2007, 13602/2007 e 1683/2008) e sem qualquer forma de participação (demais processos), observou-se que somente a participação do Consema na análise do PT não acarretou alteração no seu tempo de análise (Processos 13602/2007 e 1683/2008); enquanto que a ocorrência de audiência tendeu a dilatar este prazo (Processos 13522/2004 e 13545/2007). Contudo, analisando mais de perto estes dois processos, que foram os que gastaram mais tempo para análise do PT, foi verificado que outros fatores contribuíram para isto. No Processo 13522/2004, vários PT foram apresentados até que houvesse a aceitação do órgão ambiental. E no caso do Processo 13545/2007, apesar de mais tempo ter sido gasto na análise do PT, por conta da realização de audiência, o tempo total de trâmite do processo foi menor quando comparado com a maioria dos outros processos; a participação na fase de escopo parece ter propiciado um estudo de boa qualidade que necessitou apenas de um pedido de IC, agilizando a análise técnica e a tramitação do processo. Logo, a realização da audiência na fase de escopo, mesmo dilatando o tempo de análise do PT, ao invés de promover demora na emissão da licença, acabou reduzindo este tempo, já que, com a participação na fase de escopo existiu a possibilidade de antecipação de diversas questões.

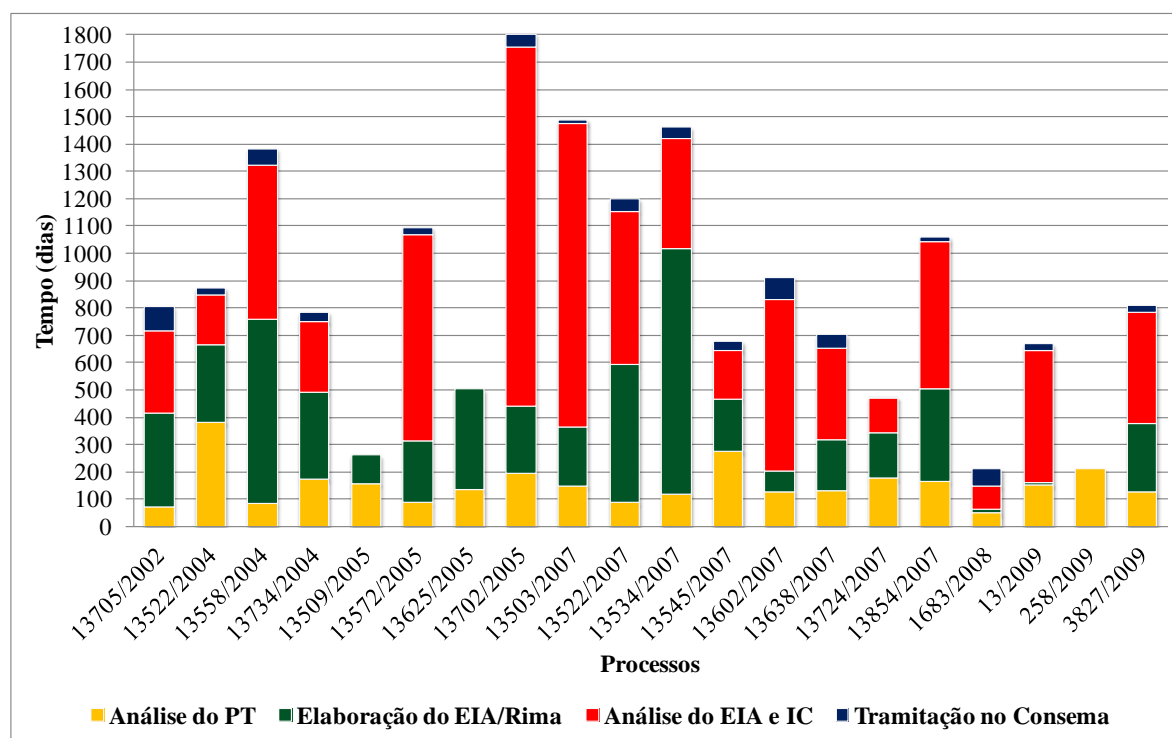


Figura 1.1 Tempo de tramitação em dias dos processos em São Paulo.

O prazo legal previsto para a elaboração do EIA/Rima, segundo a Resolução Conama n° 237 de 1997, é de 180 dias ou 6 meses. No Sul de MG não foi possível averiguar este prazo; contudo, em SP, somente 7 processos não solicitaram prorrogação deste tempo (Figura 1), sendo que nos Processos 13558/2004 e 13534/2007 o número de dias gastos na elaboração do EIA/Rima chegou até 897 e 674, respectivamente. No outro extremo, os processos 1683/2008 e 13/2009 despenderam, respectivamente, 14 e 7 dias entre a emissão do TR e o protocolo do EIA/Rima. Isto é um indicativo de que o estudo já estava pronto antes da emissão do TR, ou seja, de que o papel do TR de orientar a elaboração do EIA/Rima não foi levado em consideração. Prova disto é que, no caso do Processo 13/2009, o EIA seguia as orientações do PT e não do TR, o que acarretou em 5 pedidos de IC com a solicitação de grande número de complementações e na dilatação do tempo de análise.

Logo, o tempo e os recursos despendidos para a apresentação e análise do PT e elaboração do TR foram desperdiçados, sendo que mais tempo e recursos foram empregados para cumprir as exigências das IC. No caso do Processo 1683/2008, como houve participação do Consema, mesmo antes da emissão do TR já existiram discussões sobre o conteúdo do estudo, permitindo que o mesmo fosse desenvolvido paralelamente à análise do PT. Isto justificou que, mesmo com este pouco tempo, o estudo tenha apresentado boa qualidade e que houvesse apenas um pedido de IC.

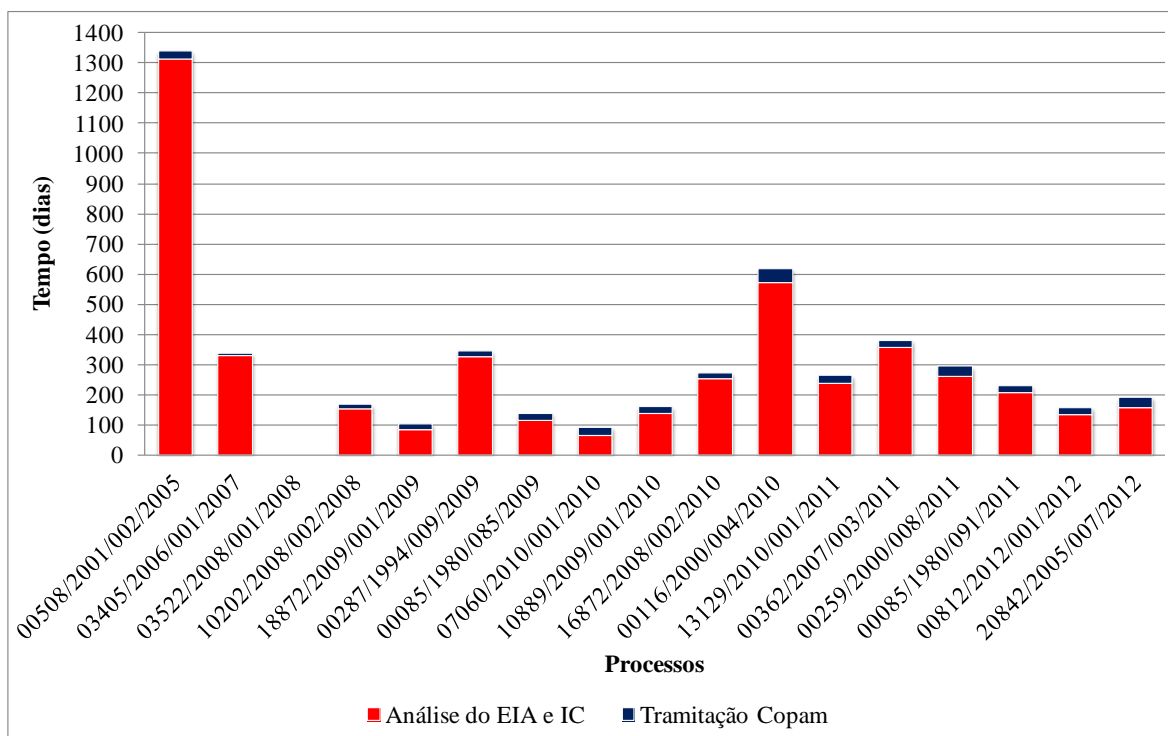


Figura 2. Tempo de tramitação em dias dos processos no Sul de MG.

O tempo de análise dos estudos no estado de São Paulo sofreu influência da quantidade de IC solicitadas (que teve relação direta com a qualidade do estudo apresentado) e, principalmente, com o tempo de resposta aos pedidos de IC. O menor tempo de análise do EIA, 83 dias, foi verificado no Processo 1683/2008 (Figura 1), sendo muito inferior a todos os outros – as considerações sobre este processo já foram tecidas anteriormente quando foi analisado o tempo de análise do PT. Os maiores tempos foram observados nos Processos 13702/2005 e 13503/2007, sendo de 1316 e 1112 dias, respectivamente. No Processo 13702/2005 ocorreram inúmeros pedidos de prorrogação de prazo para entrega de IC e as IC entregues não continham todas as informações solicitadas, sendo necessários outros pedidos de IC para entrega das complementações não atendidas. Já no Processo 13503/2007, a demora na análise também aconteceu devido a pedidos de prorrogação de prazo de entrega de IC, além da demora na manifestação do Comitê de Bacia Hidrográfica sobre o empreendimento. Ainda neste processo existiu o envolvimento do departamento jurídico, em função de exigências de condicionantes de outros processos, sendo este o principal fator de influência na demora em sua análise.

No Sul de MG, o tempo de análise do EIA e das IC foi variável (Figura 2) e sofreu influência da realização da audiência pública. Os processos que tiveram a realização da audiência foram 00508/2001/002/2005, 00116/2000/004/2010, 00287/1994/009/2009 e 10889/2009/001/2010, sendo seus tempos de análise de, respectivamente, 1315, 570, 326 e 139 dias. Os três primeiros estavam entre os processos com análise técnica mais demorada. No caso do último, a agilidade de análise decorreu de uma solicitação do Secretário Estadual de Meio Ambiente, com justificativa da obra ser de interesse social. Dentre os processos mais demorados e apesar da variabilidade do tempo de análise, o Processo 00508/2001/002/2005 destoou dos demais (1315 dias). Ao analisar os fatos acontecidos durante a análise técnica, verificou-se que, além da realização da audiência pública e intensa manifestação popular contrária ao empreendimento, houve durante a análise do processo a criação de leis municipais e federais protegendo o trecho do rio onde o empreendimento seria

implantado e, ainda, o processo foi transferido de uma regional para outra. No caso do Processo 03405/2006/001/2007, que estava entre os mais demorados (329 dias), não houve realização de audiência pública e nem pedido de IC, podendo a dilatação do prazo de análise ter sido causada simplesmente devido à complexidade do projeto (rede de distribuição de gás natural). Os menores tempos de análise foram observados nos Processos 07060/2010/001/2010 (66 dias) e 18872/2009/001/2009 (85 dias). No primeiro, o processo iniciou-se com a apresentação de um Relatório de Controle Ambiental (RCA) na Supram Central Metropolitana, sendo posteriormente transferido para a Supram Sul de Minas. Após vistoria e reunião do órgão ambiental com o empreendedor, foi solicitada a elaboração de um EIA/Rima. Como o prazo de análise considerado foi somente do EIA e diversas questões já haviam sido antecipadas com o RCA, a análise tornou-se mais rápida. Fato semelhante aconteceu no Processo 18872/2009/001/2009: o processo de licenciamento já havia sido iniciado sob outro número, tendo inclusive o parecer favorável a sua viabilidade; contudo, por falta de pagamento, este primeiro processo foi paralisado e quando o segundo foi aberto, muitas etapas de análise já haviam sido cumpridas.

Em MG, durante a reunião em que a aprovação do processo esteve em pauta, os membros da Unidade Regional Colegiada (URC) do Copam puderam solicitar esclarecimentos do empreendedor/consultoria e dos próprios técnicos da Supram (sempre presentes nas reuniões). A presença destes atores na reunião foi um fator que agilizou a etapa de tomada de decisão; se questões fossem levantadas e o empreendedor/consultoria não estivesse presente, o processo poderia ser retirado de pauta e somente seria avaliado em outra reunião. Assim, normalmente, o tempo decorrido entre a emissão do parecer da Supram e a decisão final da URC do Copam foi inferior a 30 dias, sendo este o número de dias entre a realização de uma e outra reunião, que ocorreram mensalmente.

Em SP, o prazo de tramitação do processo no Consema aumentou quando existiu a solicitação de apresentação do projeto por parte do empreendedor e consultoria em suas reuniões, a fim de que esclarecimentos fossem prestados. Isto aconteceu nos Processos 13705/2002, 13558/2004, 13602/2007 e 1683/2008. Como o tempo gasto nesta fase não foi grande (média de 37 dias – Figura 1), ele acabou por sofrer influência do período entre uma reunião mensal e outra.

CONCLUSÕES

Diversos fatores influenciaram o tempo gasto nos processos de licenciamento com AIA nos dois estados e, assim como foi encontrado por Cerqueira e Alvez (2010) em Portugal, o valor elevado do desvio-padrão dos tempos médios de tramitação indica que existem diferenças substanciais entre os processos. Apesar destas diferenças, pode-se afirmar que em MG os processos tenderam a ser mais rápidos que em SP. De início, dois fatores podem ser responsáveis por isto, a padronização do escopo e a não realização das audiências públicas, mas é necessário um estudo mais aprofundado de outros fatores. Contudo, não se pode esquecer que a qualidade dos resultados em termos de desempenho de sustentabilidade é considerada mais importante do que uma ênfase na velocidade do processo (MORRISON-SAUNDERS e SADLER, 2010).

Como existem poucos dados disponíveis sobre os prazos envolvidos no processo de AIA, torna mais fácil para os críticos dizer que a AIA é um tanto quanto longa e cara (MIDDLE e MIDDLE, 2010), sendo esta responsabilidade atribuída principalmente ao órgão ambiental. Contudo, a análise do licenciamento com AIA nos dois estados mostrou que grande parte da demora nos processos foi devida a má qualidade dos estudos entregues ao órgão ambiental (que necessitam de várias complementações) e ao atraso na resposta das informações complementares solicitadas. Isto não isentou a responsabilidade do órgão ambiental que muitas vezes burocratizou os processos e, por questões de estruturação interna e relação com outros órgãos, atrasou os processos, mas dividiu-a com os empreendedores/consultoria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGRA FILHO, S. S., MARINHO, M. M. O., SANTOS, J. O. Avaliação de Impacto Ambiental (AIA): uma proposta metodológica para análise de efetividade de aplicação através da avaliação Ex-Post. In: 24º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. Belo Horizonte, 2007.
2. CERQUEIRA, P., ALVES, R. P. Regulação de mercados por licenciamento, *Economia Global e Gestão*, v.15, n.3, p.109-134, 2010.

3. IAIA – International Association for Impact Assessment. Principles of environmental impact assessment best practice. Fargo: IAIA, Special Publication v.1, 1999. Disponível em: <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA_web.pdf>. Acesso em: 07 out. 2014.
4. JAY, S., JONES, C., SLINN, P., WOOD, C. Environmental impact assessment: Retrospect and prospect, Environmental Impact Assessment Review, v.27, n.4, p.287-300, 2007.
5. MIDDLE, G., MIDDLE, I. The inefficiency of environmental impact assessment: reality or myth? Impact Assessment and Project Appraisal, v.28, n.2, p.159-168, 2010.
6. MORGAN, R. K. Environmental impact assessment: the state of the art, Impact Assessment and Project Appraisal, v.30, n.1, p.5-14, 2012.
7. MORRISON-SAUNDERS, A., SADLER, B. The art and science of impact assessment: results of a survey of IAIA members, Impact Assessment and Project Appraisal, v.28, n.1, p.77-82, 2010.
8. SADLER, B. (ORG.) Environmental assessment in a changeling world, evaluating practice to improve performance. Ottawa: Canadian Environmental Assessment, 1996.
9. SÁNCHEZ, L. E. Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008, 495p.