

A COMUNICAÇÃO PÓS-LICENÇA PRÉVIA SUA DEMANDA NA OBTENÇÃO DA LICENÇA DE INSTALAÇÃO: O CASO DO LICENCIAMENTO DA BR 392, TRECHO RIO GRANDE/PELOTAS, RS

Elivaldo Ribeiro de Santana *, Nívia Nascimento da Costa

* Universidade de Brasília, e-mail: elivaldo@unb.br

RESUMO

O objetivo neste trabalho foi identificar o processo de comunicação estabelecido entre as partes interessadas, especificamente, no intervalo entre a obtenção da licença prévia e de instalação em um processo de licenciamento ambiental rodoviário. Os dados foram obtidos junto ao IBAMA e realizada uma leitura seletiva dos PDF's de quatorze (14) volumes documentais do processo por meio da busca por palavras chaves, optou-se por usar os termos "of" e "ofício" semelhante à Borioni, Gallardo e Sánchez (2017). O lapso temporal que separa o deferimento das licenças prévia e de instalação da BR 392 – trecho Rio Grande/Pelotas –, contabiliza quinhentos e cinquenta e seis dias (556 dias) corridos ou exatos um ano, seis meses e dez dias. O requerimento da licença de instalação foi protocolado junto ao IBAMA no dia 13 de Abril de 2007 o que resultou no seu deferimento em 30 de Julho de 2007 aos 108 dias (três meses e dezessete dias) após o ato protocolar. Já o intervalo de tempo entre a emissão da licença prévia e o requerimento da licença de instalação durou quatrocentos e quarenta oito dias (448). Nesse período, o trâmite do processo assumiu outras demandas ainda relacionadas a obrigações correlatas à licença prévia, fato registrado com a mobilização de quarenta ofícios entre as partes interessadas. A comunicação entre as partes interessadas no andamento do processo, especificamente, a partir do requerimento e obtenção da licença de instalação foi discreta, o rito processual não enfrentou grandes embaraços. Contudo, o IBAMA sofreu a maior sobrecarga ao ter que tratar de questões pertinentes a licença anterior e da análise do mérito que subsidiaria e deferimento ou não da licença que estava sendo pleiteada.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento ambiental, Comunicação, Partes interessadas.

INTRODUÇÃO

A comunicação é um elemento essencial no processo de licenciamento ambiental. Sob a ótica do direito a informação ambiental, compreende um instrumento de execução e pressuposto lógico da efetivação do princípio da participação pública (LOURES, 2004). Nesse sentido, as partes que num primeiro momento estão alheias ao processo, contam com dispositivos comunicativos que garantem inserção ampla dos interessados pela via obrigatória da audiência pública (AP) que deve ser convocada pelo órgão ambiental, sempre que julgar necessário, ou for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá sua realização (BRASIL, 1987).

Diante dos interesses do projeto, se colocam as necessidades do trâmite comunicativo dos dois agentes originários do procedimento instaurado – empreendedor e órgão licenciador –, sem prejuízo do acréscimo da comunicação social externa. No caso de interferências de atores paralelos, sua comunicação é potencialmente viabilizadora de negociações legítimas e ocorre por meio da troca de informações validadas entre as partes interessadas (FARIA, 2013). Portanto, essa constatação conduz ao entendimento de que são ações documentadas e registradas no processo, concretizando-se na troca informações oficiais entre agentes distintos, neste caso, com o uso de ofícios.

Naturalmente, o volume de informações trocadas no âmbito do processo de licenciamento tende a crescer, na medida em que aumenta o número de interessados. Contudo, a falta de transparência, informação e/ou de participação é uma queixa constante no processo de licenciamento brasileiro (FERNANDES, SMITH & ULSEN, 2014). A literatura acadêmica ainda é incipiente na demonstração dos aspectos e níveis comunicativos estabelecidos no processo de licenciamento ambiental.

Na maioria dos casos, a informação ambiental produzida no processo de licenciamento fica confinada na forma de arquivos do processo e, mesmo que não haja o sigilo que a resguarde se for de interesse maior, sua publicização só alcançará o público a partir de iniciativas da produção acadêmica. A intensidade e a eficácia da intervenção do público na tomada de decisão ambiental são dependentes de diversos fatos, dentre eles, a possibilidade efetiva de consulta aos documentos que compõem o estudo já efetuado (MACHADO, 1997).

No contexto brasileiro, o acesso a informação junto aos órgãos da administração pública é uma premissa comunicativa que permite o resgate do trâmite de antigos processos de licenciamento ambiental, a obtenção desses documentos é

primordial para a análise da comunicação estabelecida entre as partes interessadas que à época se manifestaram no processo.

OBJETIVOS

O objetivo neste trabalho foi identificar o processo de comunicação estabelecido entre as partes interessadas, especificamente, no intervalo entre a obtenção da licença prévia e de instalação em um processo de licenciamento ambiental rodoviário.

METODOLOGIA

Os dados analisados foram obtidos junto ao IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis) que atendeu ao pedido de informação nº 8940/2018. Os documentos em formato PDF são oriundos do processo de licenciamento ambiental das obras de adequação da capacidade e melhorias operacionais dos segmentos contíguos da rodovia BR 392, localizada no estado do Rio Grande do Sul, especificamente, no “trecho Rio Grande/Pelotas”, conforme **Figura 1**.

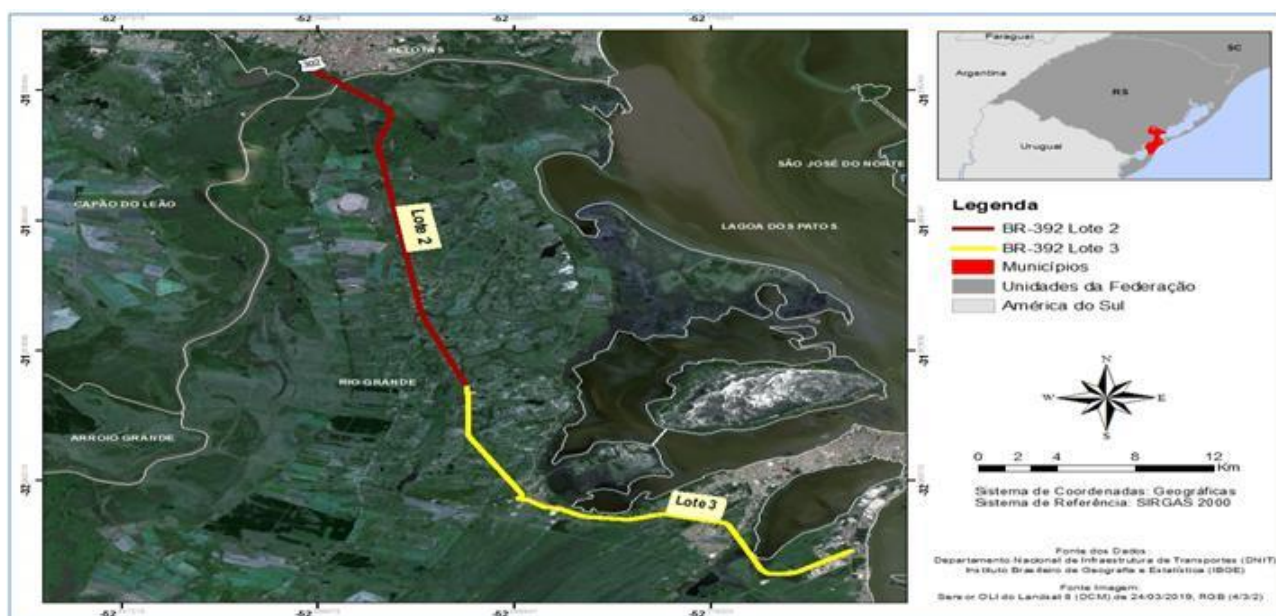


Figura 1: Traçado do trecho da Rodovia BR-392 ligando Rio Grande à Pelotas. Fonte: Autores do trabalho.

Foi realizada uma leitura seletiva dos PDF's de quatorze (14) volumes documentais do processo por meio da busca por palavras chaves, optou-se por usar os termos “of” e “ofício” semelhante à Borioni, Gallardo e Sánchez (2017). Esse procedimento permitiu acessar as informações trocadas pelas partes interessadas nessa etapa analisada. As seguintes informações foram captadas nos volumes do processo: número do ofício, nome dos envolvidos quanto à origem e destino, data da ocorrência, síntese parcial do conteúdo do ofício e, organizadas numa planilha Excel.

O processo investigativo deste trabalho pode ser caracterizado como de análise documental. Drayson, Wood e Thompson (2017) afirmam que um dos métodos mais simples e eficazes em termos de custo de pesquisa do processo de EIA, consiste em analisar sua produção documental. A síntese das informações do intervalo de análise (requerimento e deferimento da licença de instalação) foi organizada a partir da coluna “Datas” na planilha Excel, os registros foram classificados do mais antigo para o mais novo. Assim, ao criar uma ordem crescente dessas datas, foi possível ordenar as informações numa ordem cronológica dos acontecimentos, identificando sua distribuição ao longo do número de dias que separa o requerimento e deferimento da licença de instalação.

RESULTADOS

O vácuo até o requerimento da licença de instalação

O lapso temporal que separa o deferimento das licenças prévia e de instalação da BR 392 – trecho Rio Grande/Pelotas –, contabiliza quinhentos e cinquenta e seis dias (556 dias) corridos ou exatos um ano, seis meses e dez dias. No tocante às etapas do licenciamento ambiental, o pontapé inicial visando sua obtenção depende de iniciativa do empreendedor,

restando ao órgão licenciador agir quando impulsionado. Assim, o requerimento da licença de instalação foi protocolado junto ao IBAMA no dia 13 de Abril de 2007 o que resultou no seu deferimento em 30 de Julho de 2007 aos 108 dias (três meses e dezessete dias) após o ato protocolar.

O intervalo de tempo entre a emissão da licença prévia e o requerimento da licença de instalação durou quatrocentos e quarenta e oito dias (448). Nesse período, o trâmite do processo assumiu outras demandas ainda relacionadas a obrigações correlatas à licença prévia, fato registrado com a mobilização de quarenta ofícios entre as partes interessadas. A primeira parte interessada, externa ao processo, a se manifestar foi o Ministério Público Federal. Ao longo do interstício supracitado contabilizou-se cinco intervenções diretas junto ao IBAMA.

Seus acionamentos versavam sobre a recomendação de cancelamento da LP juntamente com exigências de suprimento das deficiências apontadas em um parecer técnico; informa sua ausência em vistoria técnica e solicita que seja informado dos resultados da vistoria; pede o envio de cópias de seis documentos, inclusive, estipulando prazo; reforça pedido dos resultados da vistoria técnica; informa não ser possível participar de reunião técnica com a equipe responsável pelo licenciamento e pede o envio de cópia de memória de reunião. Essa prontidão na busca de informações e interação com questões diversas é sinal que os interesses não cessam mesmo após a conclusão de etapas específicas, neste caso, a licença prévia. Um aspecto essencial da atuação do MPF é a sua legitimidade na representação dos interesses difusos de potenciais grupos que se sintam atingidos pelo projeto (PÊGO, et al., 2017).

Em resposta ao Ministério Público Federal, o IBAMA retornou seis ofícios fornecendo seus posicionamentos sobre as demandas que lhe foram implicadas. Iniciou encaminhando cópia dos documentos anexados após emissão da LP; enviou também uma memória de reunião; solicitou reunião da equipe técnica do IBAMA com a procuradoria para esclarecer dúvidas sobre os procedimentos adotados; encaminhou informações técnicas e demais documentos solicitados e manifestação da impossibilidade de remarcação de data sugerida para reunião técnica. Portanto, a atuação conjunta no processo foi prejudicada, mas sabe-se que a pouca articulação e cooperação entre as instituições envolvidas dentro e fora do Sisnama é característica do processo de licenciamento nos projetos de infraestrutura (PÊGO, et al., 2017).

A comunicação mais intensa do órgão ambiental licenciador se estabeleceu com o empreendedor. Foram nove ofícios direcionados abordando assuntos diversos, tais como: informativos sobre vistoria técnica e sua programação; alteração indefinida de um lado do trecho da rodovia; recebimento de cópias do PBA (Plano Básico Ambiental); e cancelamento da vistoria técnica. Por outro lado, solicitou reunião para discutir a situação de uma condicionante; cópias adicionais do PBA, inclusive, em meios digitais; concretiza a situação da condicionante e pede sua correção no PBA; avisou data da vistoria que foi cancelada.

Quanto à comunicação realizada pelo empreendedor ao direcionar-se ao órgão licenciador, onze ofícios foram enviados. A interlocução iniciou com procedimentos normais de publicidade do processo, a partir da publicação e encaminhamento do recebimento da licença prévia e, o envio das certidões de conformidade do empreendimento com o uso e ocupação do solo que se encontram ancorados no atendimento ao disposto nos artigos 3º e 10º inciso VIII e § 1º da Resolução Conama nº 237 de 19 de dezembro de 1997 (BRASIL, 1997), respectivamente.

A comunicação seguiu com o fornecimento de uma série de informações técnicas referentes a uma condicionante da LP e esclarecimentos sobre as demais. Informa que se organizaram internamente para participarem da vistoria técnica, encaminham o PBA para análise e manifestação e informações complementares posteriores esclarecendo as dúvidas que restaram, bem como, alguns documentos solicitados. Outras participações discretas também foram identificadas, como um registro de convite feito pelo IBAMA ao órgão ambiental estadual para participar de uma vistoria técnica e um acionamento direcionado pela AGU (Advocacia Geral da União) ao órgão licenciador, tendo em vista, a necessidade de subsídios para elaboração de defesa da União.

Do requerimento ao deferimento da licença de instalação: a comunicação estabelecida

A comunicação entre as partes interessadas no andamento desta etapa foi discreta, o rito processual não enfrentou grandes embarços. Contudo, o IBAMA sofreu a maior sobrecarga ao ter que tratar de questões pertinentes a licença anterior e da análise do mérito que subsidiaria e deferimento ou não da licença que estava sendo pleiteada. Apenas duas demandas extras foram criadas pela atuação do Ministério Público Federal, um pedido de cópia de relatório de vistoria técnica, ainda inerente à licença prévia e, a disponibilização do Plano Básico Ambiental-PBA em meio digital.

O órgão ambiental precisou fornecer respostas ao Ministério Público Federal por quatro vezes, inicialmente, solicitou duas prorrogações de prazo, justificando que, a categoria de servidores do órgão se encontrava em greve, bem como, informou que o PBA estava na fase final de análise e, estava aguardando o empreendedor fornecer o PBA em meio digital para atender ao pedido.

O empreendedor foi quem mais demandou o órgão ambiental nesta etapa, no total, o IBAMA foi oficiado pelo empreendedor onze vezes. Além do requerimento da licença de instalação, o empreendedor enviou aviso de publicação do seu requerimento no Diário Oficial e, adicionalmente, reforçou que a publicidade se deu também em jornal periódico estadual; enviou cópia de portaria do IPHAN relativos à regularidade de prospecção arqueológica, inclusive, a publicação desse documento no Diário Oficial da União, agindo conforme artigo 10º e inciso II da Resolução Conama 237 (BRASIL, 1997). Os aspectos de eficácia processual do estudo de impacto ambiental da BR 392 (trecho Rio Grande-Pelotas) apontam para a conformidade, principalmente, ao atender disposições e princípios estabelecidos (DRAYSON, WOOD & THOMPSON, 2017), do marco regulatório brasileiro.

Além disso, foram enviados outros documentos para subsidiar a emissão da licença de instalação; enviou-se o levantamento ambiental de espécies bioindicadoras e um termo de concordância para a compensação ambiental acordado como condicionante da licença prévia. Outro fato evidenciado foi à cobrança de providências quanto à ociosidade no trâmite da licença e manifestação de interesse em pagar o seu valor. No que diz respeito ao empreendedor, sua comunicação com o órgão ambiental nessa etapa se encerra com o pagamento da licença de instalação e envio da Guia de Recolhimento da União, assim como, o envio de duas cópias do PBA em meio digital. Por fim, o IBAMA concedeu e encaminhou a licença de instalação concluindo essa fase do processo.

CONCLUSÕES

A comunicação entre as partes interessadas, especificamente, nesse intervalo que separa a obtenção da LP da LI, apresenta maior fluxo de informações relacionadas à primeira licença. No tocante ao prazo de tramitação, algo em torno de 80,6% do tempo fica comprometido com os assuntos afins à licença já obtida (LP). Talvez o marco regulatório anterior influenciasse nessa constatação, visto que, o impulso inicial dessa fase se dava com o requerimento da licença e não com entrega do PBA pelo empreendedor, como vem ocorrendo a partir da edição da Instrução normativa nº 184/2008.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. BORIONI, R., GALLARDO, A. L. C. F., SÁNCHEZ, L. E. Advancing scoping practice in environmental impact assessment: an examination of the Brazilian federal system. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 3, n. 35, p. 200-213, 2017.
2. BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf>. Acesso em: 14 abril 2019.
3. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 009, de 3 de dezembro de 1987. Disponível em: <http://www.mp.gov.br/nat_sucroalcooleiro/Documentos/legislacao/Geral/est_imp_amb/eia3.pdf>. Acesso em: 7 Agosto de 2019.
4. DRAYSON, K., WOOD, G., THOMPSON, S. Anevaluation of ecological impact assessment procedural effectiveness over time. **Environmental Science & policy**, v. 70, p. 54-66, april, 2017.
5. FARIA, Ivan Dutra. Por que o licenciamento ambiental no Brasil é tão complicado? (Parte III). Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2013/05/por-que-o-licenciamento-ambiental-no-brasil-e-tao-complicado-parte-iii.pdf>>. Acesso em: 07 de Agosto de 2019.
6. FERNANDES, Backer R, SMITH, Vivian P. B. e ULSEN, Pedro. “Comunicação” por um licenciamento ambiental sustentável. In: XVIII Colóquio Internacional da Escola Latino-Americana de Comunicação e I Fórum Brasileiro das Tendências da Pesquisa em Comunicação, São Paulo, 2014.
7. LOURES, Flávia Tavares Rocha. A implementação do direito à informação ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 9, n. 34, p. 191-208, abr./jun. 2004.
8. MACHADO, Paulo Affonso Leme. Informação e participação: instrumentos necessários para a implementação do direito ambiental. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. Revista Eletrônica PRPE, julho de 2004 134, p. 213-218, abr./jun. 1997.
9. PÊGO, B., ROMA, J. C., FERES, J. G., SCHMIDT, L. **Condicionantes institucionais à execução dos investimentos em infraestrutura econômica no Brasil: licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.