

## AVALIAÇÃO DO NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS INTERVENIENTES NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL DE ESTRUTURAS RODOVIÁRIAS

Elivaldo Ribeiro de Santana\*, Vera Lúcia Cardoso de Sousa, Anny Carolina Soares de Sousa, Pabline de Lima Rodrigues, Elaine Nolasco Ribeiro

\* Programa de Pós Graduação em Gestão Pública da Universidade de Brasília – PPGP/UnB, email: elivaldo@unb.br.

### RESUMO

O objetivo neste trabalho foi identificar o nível de participação dos órgãos intervenientes nos processos de licenciamento de estruturas rodoviárias. A amostra analisada neste trabalho é composta por oito (n=8) processos e tramitaram sob a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA). A coleta da informação de interesse nos arquivos PDFs dos processos foi realizada com o atalho localizar (Ctrl F) e inserção da expressão “termo de referência”. Assim, foram localizadas as datas de fornecimento do termo de referência parcial aos órgãos intervenientes e órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), bem como, a data de resposta dos participantes que foram acionados pelo órgão licenciador dos empreendimentos. Todas as informações foram organizadas em planilha Excel. A versão parcial dos termos de referência dos oito processos (n=8) foi fornecida para dezesseis (n=16) partes interessadas. Três exerceram papel de destaque por estarem envolvidos diretamente nos oito processos, sendo eles: a Fundação Nacional do Índio – FUNAI; o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e os órgãos estaduais de meio ambiente – OEMAs. Foi identificado um compartilhamento de informações das partes interessadas com o órgão licenciador durante a definição dos TRs ao nível de 65,3% (n=32 de 49) dos casos. Os órgãos que apresentam os maiores percentuais de adesão às solicitações de contribuições aos termos de referência são os intervenientes da estrutura federal, isso sob ótica individual de participação. Nesse caso, destaca-se a atuação do IPHAN e do ICMBio que deram a devida atenção aos processos todas as vezes que foram interpelados. A Fundação Cultural Palmares, juntamente com os OEMAs, nessa ordem, são as partes interessadas com níveis de apoio relativamente altos nessa etapa do procedimento, mas inferiores ao IPHAN e ICMBio.

**PALAVRAS-CHAVE:** Licenciamento ambiental, Termos de referência, Participação pública, Órgãos intervenientes, Estruturas rodoviárias.

### INTRODUÇÃO

A participação pública no processo de licenciamento ambiental conta com alguns mecanismos de intervenção. No Brasil, as audiências públicas são o principal dispositivo de participação (DUARTE; FERREIRA; SÁNCHEZ, 2016) e é por esse meio que cidadãos comuns, representantes da iniciativa privada, de órgãos públicos, ONGs e/ou organizações classistas acham nela seu espaço de manifestação no processo. A audiência pública é um instrumento da política ambiental com espectro de acionamento amplo, pode ser convocada pelo órgão ambiental quando há necessidade, ou quando solicitada por uma entidade pública, pelo ministério público, ou por cinquenta ou mais cidadãos (MONTEIRO; SILVA, 2018).

Em um rito processual comum, a audiência pública é realizada logo após a aprovação do estudo de impacto ambiental – EIA. Porém, a participação popular pode ocorrer já nas etapas iniciais do processo (RPINHEIRO; RIBEIRO, 2011). Outra forma de participação que envolve o EIA há muito tempo trata-se da análise e manifestação de órgãos ambientais estaduais e municipais, no § 1º, inciso V do artigo 4º da Resolução Conama 237, diz que o IBAMA fará o licenciamento após considerar o exame técnico dos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento (BRASIL, 1997).

Nos últimos anos as possibilidades de participação pública foi ainda mais ampliada. Atualmente, sabe-se que a normatização vigente conta três momentos de participação popular no processo ambiental. O primeiro, por ocasião do “Termo de Referência”; o segundo, quando o EPIA/RIMA é entregue; o terceiro, exatamente antes da emissão da Licença Prévia – fase de Audiências Públicas (PINHEIRO; RIBEIRO 2011). Isso foi possível devido a entrada em vigor da Instrução Normativa Ibama 184 de 17 de julho de 2008, esse instrumento regulamentou a participação dos órgãos intervenientes no processo e estabeleceu um prazo de quinze dias (15) para manifestação relativa ao termo de referência parcial dos empreendimentos.

No caso dos termos de referência, o órgão ambiental licenciador é o responsável por invocar os órgãos intervenientes a contribuírem com suas eventuais demandas para estruturação do termo de referência definitivo, contudo, nessa fase a

participação desses órgãos só se efetiva de fato se houver respostas ao órgão licenciador e isso independe do teor da resposta, por exemplo, se for para contribuir ou não com a abrangência do termo definitivo.

## OBJETIVO

O objetivo neste trabalho foi identificar o nível de participação dos órgãos intervenientes nos processos de licenciamento de estruturas rodoviárias.

## METODOLOGIA

Os dados deste trabalho foram extraídos de processos de licenciamento ambiental que subsidiaram a emissão de licenças prévias de estruturas rodoviárias pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA no intervalo de 2009 a 2018, a solicitação dos processos foi realizada por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) que permite consultas com base na Lei de Acesso à Informação.

A amostra analisada neste trabalho é composta por oito (n=8) processos e tramitaram sob a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA). A coleta da informação de interesse nos arquivos PDFs dos processos foi realizada com o atalho localizar (Ctrl F) e inserção da expressão “termo de referência”, o TR. Assim, foram localizadas as datas de fornecimento do termo de referência parcial aos órgãos intervenientes e órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs), bem como, a data de resposta dos participantes que foram acionados pelo órgão licenciador dos empreendimentos. Todas as informações foram organizadas em planilha Excel.

A abordagem empregada por este trabalho pode ser caracterizado como técnica de análise documental, essa estratégia investigativa é um expediente de consulta a documentos oficiais e técnicos, utilizada quando a fonte do material consultado é interna a organização (GIL, 2010).

## RESULTADOS

Duas categorias de atores foram acionadas para contribuir na elaboração dos TRs definitivos: os órgãos intervenientes federais e OEMAs. A versão parcial dos termos de referência dos oito processos (n=8) foi fornecida para dezesseis (n=16) partes interessadas. Três exerceram papel de destaque por estarem envolvidos diretamente nos oito processos, sendo eles: a Fundação Nacional do Índio – FUNAI; o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN e os órgãos estaduais de meio ambiente – OEMAs.

Por vezes, mais de um OEMA foi solicitado no mesmo processo para contribuir com suas demandas, o que é natural tendo em vista a característica linear dos empreendimentos de estruturas rodoviárias (HOFMANN, 2015; ORTEGA, et al., 2015) que pode percorrer por mais de dois estados da federação, isso foi observado em duas oportunidades. Resumidamente, uma síntese da situação participativa pode ser visualizada na **Tabela 1**.

**Tabela 1: Convidados a contribuir com os termos de referência. Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.**

<b>Órgãos intervenientes</b>	<b>Nº participações</b>
Fundação Nacional do Índio – FUNAI	8
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN	8
Fundação Cultural Palmares – FCP	7
Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	2
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio	6
Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – OEMAs	11
Núcleos de licenciamento ambiental do IBAMA – NLAs	3
Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT	1
Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM	1
Unidades de Conservação de Proteção Integral – UC_P.I	1
Unidades de Conservação de Uso Sustentável – UC_Ú.S	1

A Fundação Cultural Palmares – FCP foi a terceira maior convidada a participar com suas contribuições aos termos de referência, seguida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, os Núcleos de licenciamento ambiental do IBAMA nos Estados – NLAs e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA em ordem decrescente de participação. Órgãos como a ANTT, DNPM e duas unidades de conservação foram acionadas uma vez. É importante lembrar que não foram encontrados registros de fornecimento dos termos de referência aos órgãos municipais.

Órgãos intervenientes: manifestação na estruturação dos TRs

Foi identificado um compartilhamento de informações das partes interessadas com o órgão licenciador durante a definição dos TRs ao nível de 65,3% (n=32 de 49) dos casos. Nessa fase, o envolvimento de outras agências é uma das práticas mais frequentes (BORIONI; GALLARDO; SÁNCHEZ, 2017). Esse resultado na esfera federal difere da realidade de algumas unidades federativas, a análise de um número amplo de processos dos estados de São Paulo e Minas Gerais, apontou que a influência da participação pública, especialmente, de outros órgãos foi mínima ou nenhuma, (ALMEIDA; MONTAÑO, 2017), esse fato pode estar ligado à ausência de obrigatoriedade de participação, inclusive, com prazo prévio estipulado.

Em Minas Gerais, por exemplo, não há previsão de consulta a quaisquer órgãos intervenientes para colaboração na estruturação dos TRs (DE SOUSA, 2015). A **Tabela 2** informa o número de manifestações e o percentual equivalente que reflete o nível de participação individual dos envolvidos nos processos analisados.

**Tabela 2:** Número de manifestações e nível de desempenho processual individual. **Fonte:** Elaborado pelos autores, 2020.

Órgãos intervenientes	Nº participações	Nº manifestações	% percentual
FUNAI	8	4	50 %
IPHAN	8	8	100 %
FCP	7	5	71,4 %
INCRA	2	1	50 %
ICMBio	6	6	100 %
OEMA's	11	7	62,3 %
NLA's	3	1	33,3 %
ANTT	1	0	0 %
DNPM	1	0	0 %
UC_P.I	1	0	0 %
UC_U.S	1	0	0 %

Como observado na **Tabela 2**, os órgãos que apresentam os maiores percentuais de adesão às solicitações de contribuições aos termos de referência são os intervenientes da estrutura federal, isso sob ótica individual de participação. Nesse caso, destaca-se a atuação do IPHAN e do ICMBio que deram a devida atenção aos processos todas as vezes que foram interpelados. A Fundação Cultural Palmares, juntamente com os OEMAs, nessa ordem, são as partes interessadas com níveis de apoio relativamente altos nessa etapa do procedimento, mas inferiores ao IPHAN e ICMBio.

A FUNAI e o INCRA apresentaram participação discreta em matéria de engajamento ao processo, só em metade das vezes foi dado algum retorno para a questão das contribuições aos termos de referência, essas agências têm enfrentado muitos problemas devido ao aumento do número de processos de licenciamento e o seu baixo número de profissionais (HANNA, et al., 2014). Já com a ANTT, o DNPM e as UCs de uso integral e sustentável a situação pode ser semelhante, nenhuma delas deram resposta à demanda, apesar de terem sido acionadas poucas vezes, a situação preocupa se considerarmos o conjunto de suas participações.

## CONCLUSÕES

A participação pública nas etapas iniciais do procedimento de licenciamento ambiental é uma conduta desejável em qualquer sistema de licenciamento. O resultado obtido com a amostra analisada neste trabalho se limita à tipologia de estruturas rodoviárias e como foi relatado já alcançou um nível de adesão relativamente alto. Tendo em vista que a

manifestação dos órgãos intervenientes é obrigatória, inclusive, com prazo estipulado pela Instrução Normativa IBAMA 184/2008, fica evidente que esses órgãos possuem deficiências ainda pouco conhecidas que podem comprometer a efetividade dos processos. Alguns órgãos são altamente demandados e sequer conseguem responder a demanda do órgão licenciador, não responder é pior que responder atrasado á demanda e esse comportamento foi observado na atuação das duas categorias de participantes – órgãos intervenientes federais e OEMAs.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMEIDA, M. R. R.; MONTANO, M. A efetividade dos sistemas de avaliação de impacto ambiental nos estados de São Paulo e Minas Gerais. **Ambiente & sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 77-104, 2017.
2. BORIONI, Rossana; GALLARDO, Amarilis Lucia Casteli Figueiredo; SÁNCHEZ, Luis Enrique. Advancing scoping practice in environmental impact assessment: an examination of the Brazilian federal system. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 35, n. 3, p. 200-213, 2017.
3. 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: < [https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf)>. Acesso em: 17 de outubro de 2020.
4. DE SOUSA, Márcia Maria. **Análise dos procedimentos de triagem e escopo no licenciamento ambiental no âmbito federal e no estado de Minas Gerais**. 2015. 97 f. Dissertação (Mestrado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
5. DUARTE, Carla Grigoletto; FERREIRA, Victoria Helena; SÁNCHEZ, Luis Enrique. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. **Saúde e Sociedade**, v. 25, p. 1075-1094, 2016.
6. GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
7. HOFMANN, Rose Mirian. Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil. **Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados**, 2015.
8. MONTEIRO, N. B. R., SILVA, E. A. Environmental licensing in brazilian's crushed stone industries. **Environmental impact assessment review**, v. 71, p. 49-59, 2018.
9. ORTEGA, Emilio et al. A contribution for the evaluation of the territorial impact of transport infrastructures in the early stages of the EIA: application to the Huelva (Spain)–Faro (Portugal) rail link. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 59, n. 2, p. 302-319, 2016.
10. PINHEIRO, Ana Claudia Duarte; RIBEIRO, Bruno Quiquinato. Participação popular no licenciamento de atividades causadoras de significativo impacto ambiental. **Revista do Direito Público**, v. 6, n. 1, p. 232-246, 2011.