

86. CARACTERIZAÇÃO DO TEMPO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS DE AIA NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Fernanda Aparecida Veronez^a; Marcelo Montaño^b

^a Núcleo de Pesquisa em Avaliação de Impacto (Nupai), Instituto Federal do Espírito Santo (Ifes), Vitória/ES.

^b Núcleo de Estudos de Política Ambiental (Nepa), Escola de Engenharia de São Carlos (EESC), Universidade de São Paulo (USP), São Carlos/SP.

...

Endereço de e-mail para contato: fveronez@ifes.edu.br

RESUMO

No cenário atual de busca pela melhoria da prática da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), a simplificação dos processos surge como uma opção amparada pelas críticas relacionadas sobretudo ao tempo de tramitação dos processos de Licenciamento Ambiental. Apesar da clara preocupação com o tema, poucos estudos têm se dedicado à análise da efetividade transativa da prática da AIA. O objetivo desse trabalho foi identificar o tempo e tramitação de processos de AIA submetidos ao licenciamento ambiental por meio de Estudo de Impacto Ambiental. Utilizando uma abordagem qualiquantitativa, foram analisados todos os processos de licenciamento ambiental submetidos em um período de 10 anos em um órgão ambiental brasileiro. A metodologia baseou-se em análises de conteúdo dos documentos constantes dos autos dos processos de licenciamento. Foram identificados o tempo de tramitação das fases de: triagem, escopo e emissão das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação. Além de gerar evidências sobre o tempo de tramitação dos processos o estudo identificou o impacto da solicitação de complementação de informações na efetividade transativa da AIA.

PALAVRAS-CHAVE: AIA; Efetividade; Tempo de tramitação; EIA.

ABSTRACT

In the current scenario of seeking to improve the practice of Environmental Impact Assessment (EIA), the simplification of the processes appears as an option supported by the criticisms related mainly to the processing time of the Environmental Licensing processes. Despite the clear concern about this topic, few studies have been devoted to the analysis of the transactive effectiveness of the EIA practice. The objective of this work was to identify the time and process of EIA processes submitted to Environmental Impact Statements. Using a qualitative approach, all the environmental licensing processes submitted in a 10-year period in a Brazilian environmental agency were analysed. The methodology was based on content analyses of the documents of the licensing processes. The time for processing the stages of: screening, scoping and licenses were identified. In addition to generating evidence on the processing time of the processes, the study identified the impact of the information supplementation request on the transactive effectiveness of the EIA.

KEYWORDS: EIA; Effectiveness; Processing time; EIS.

INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

Na busca pelo aprimoramento dos sistemas de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), as discussões de mudanças têm sido associadas à necessidade de simplificação no sentido procedural, voltada principalmente para a agilização dos processos de AIA. De forma geral, as justificativas para as mudanças nos processos estão baseadas na necessidade de desburocratização do sistema tornando-o mais ágil e simples (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2014; REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2010). Nesse sentido, há uma clara preocupação com o fato da AIA ser vista como um potencial obstáculo ao crescimento econômico (BOND; POPE, 2012).

No contexto brasileiro a discussão sobre o aprimoramento do processo de licenciamento ambiental tem sido polarizada. Em relação ao tempo de tramitação dos processos, os proponentes de projetos reclamam da morosidade do processo decisório, cobrando alguma solução que estaria voltada para simplificação e maior agilidade em seus procedimentos (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, 2013). Por outro lado, os órgãos ambientais apontam a necessidade de um novo marco regulatório que traga mais segurança jurídica ao processo de licenciamento ambiental (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE, 2013). Recentemente, uma pesquisa *survey* realizada por Duarte et al. (2017) concluiu que, para seus praticantes, a AIA não necessita de modificação na legislação e sim mudanças incrementais no processo. Os mesmos autores também identificaram que o tempo necessário para análise dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) é visto como muito longo pelos praticantes da AIA (DUARTE et al., 2017).

A Associação Brasileira de Avaliação de Impacto tem discutido essa questão e dentre os aspectos-chave para o aprimoramento do licenciamento ambiental no país indica a necessidade de gerar evidências da prática da AIA (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO, 2014). Nesse sentido, destaca-se o papel fundamental da academia, gerando evidências e contribuindo para a melhoria da AIA (FONSECA; MONTAÑO; MORETTO, 2017).

Sánchez (2013) reporta que ainda há escassez de trabalhos sobre a análise de efetividade da AIA no Brasil. Dentre as dimensões de análise da efetividade da AIA, o tempo de tramitação dos processos é relacionado à efetividade transativa da AIA, dimensão de efetividade ainda muito pouco estudada (CHANCHITPRICHA; BOND, 2013), apesar de seu importante papel para a análise da efetividade (BAKER; McLELLAND, 2003). Diante do contexto apresentado, este trabalho contribui com a identificação de evidências da prática da AIA identificando o tempo de tramitação de processos de licenciamento ambiental no estado do Espírito Santo.

METODOLOGIA

Utilizando como objeto de estudo o sistema de AIA do estado do Espírito Santo, foram coletados dados de todos os 47 processos de licenciamento submetidos a EIA em um período de 10 anos (2007 a 2016).

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento e pesquisa documental nos documentos constantes dos autos dos processos de licenciamento. A análise dos dados foi realizada mediante análise de conteúdo e análise estatística das informações

coletados em: termos de referência, estudos ambientais, relatórios de vistorias, pareceres, licenças e autorizações ambientais, atas de reunião, atas de audiência pública, reuniões técnicas, dentre outros.

A análise dos documentos possibilitou a identificação do tempo de tramitação das etapas da AIA e a identificação dos fatos ocorridos em cada um dos 47 processos estudados.

Além da análise estatística básica (médias, mediana, e desvio padrão), o tempo de tramitação foi analisado considerando o intervalo de tempo de cada etapa, conforme trabalho realizado por (MIDDLE; MIDDLE, 2010).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

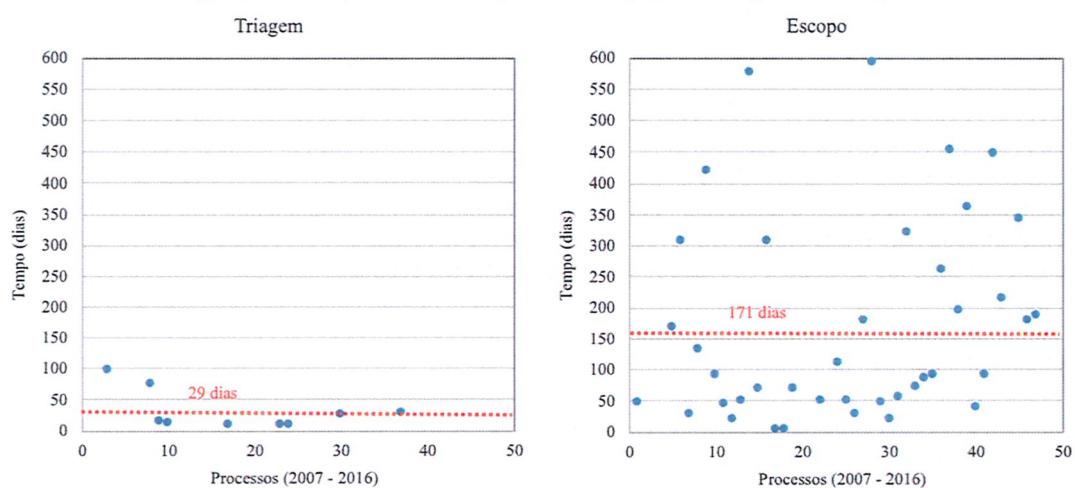
A seguir são apresentados os tempos de tramitação dos processos identificados para as etapas de triagem, determinação do escopo, emissão da Licença Prévia (LP), emissão da Licença de Instalação (LI) e emissão da Licença de Operação (LO).

Etapas de Triagem e Escopo

A **Figura 1** apresenta os tempos de tramitação das etapas de triagem e escopo. A etapa de triagem durou entre 7 e 94 dias (média = 29 dias; mediana = 12 dias e desvio padrão = 32 dias). A leitura dos autos permitiu relacionar os casos em que a etapa de triagem durou mais de 10 dias com situações em que havia dúvida inicial da potencialidade dos impactos e da necessidade de EIA/Rima.

O tempo de duração da etapa de escopo durou entre 5 a 593 dias (média = 171 dias; mediana = 93 dias e desvio padrão = 162 dias). Nessa etapa o tempo de tramitação foi impactado por motivos diversos, inclusive por solicitação dos proponentes dos projetos.

Figura 1 – Tempo de tramitação das etapas de triagem e escopo



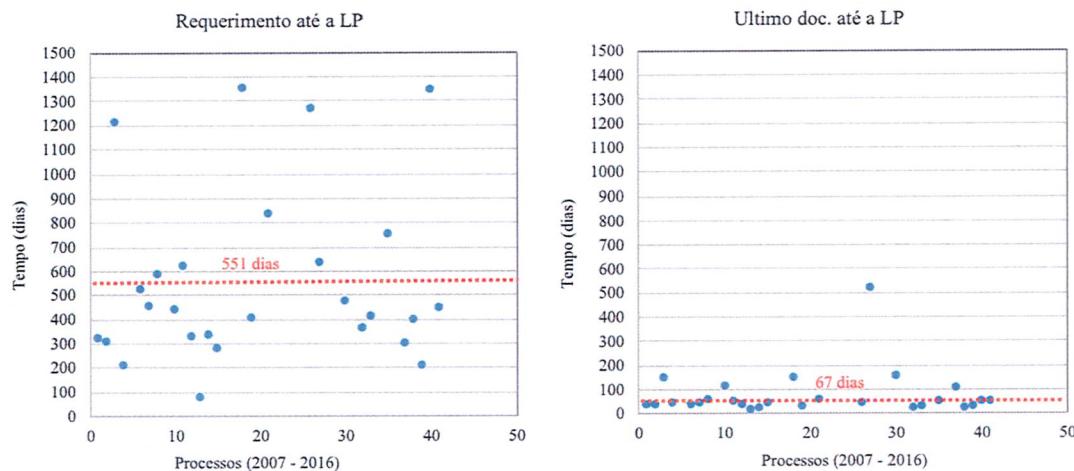
Fonte: Elaborado pelos autores.

Licença Prévia

Todos os processos que chegaram até a etapa de análise técnica da LP tiveram pelo menos um pedido de complementação dos estudos. Foram identificados o tempo total entre o requerimento e a emissão da LP e o período entre a entrega última informação (complementar ao EIA) até a emissão da LP (**Figura 2**).

Os resultados indicam tempos de tramitação bem diferentes revelando o grande impacto da necessidade de complementações no tempo de tramitação dos processos. O tempo de tramitação entre o requerimento e a emissão da LP variou entre 74 a 1351 dias (média = 551 dias; mediana = 442 dias e desvio padrão = 356 dias), enquanto o tempo entre a entrega da última informação até a emissão da LP variou de 12 a 551 dias (média = 67 dias; mediana = 67 e desvio padrão = 35 dias). Em pesquisa realizada na Austrália, Middle e Middle (2010) identificaram um tempo médio de 268 dias entre a submissão e a análise dos estudos, incluindo a consulta pública e complementações. No contexto federal brasileiro, Borioni, Gallardo e Sánchez (2017) identificaram um tempo médio entre a determinação do TR e a emissão da LP de 20,9 meses (variando de 14 a 27).

Figura 2 – Tempo de tramitação da LP

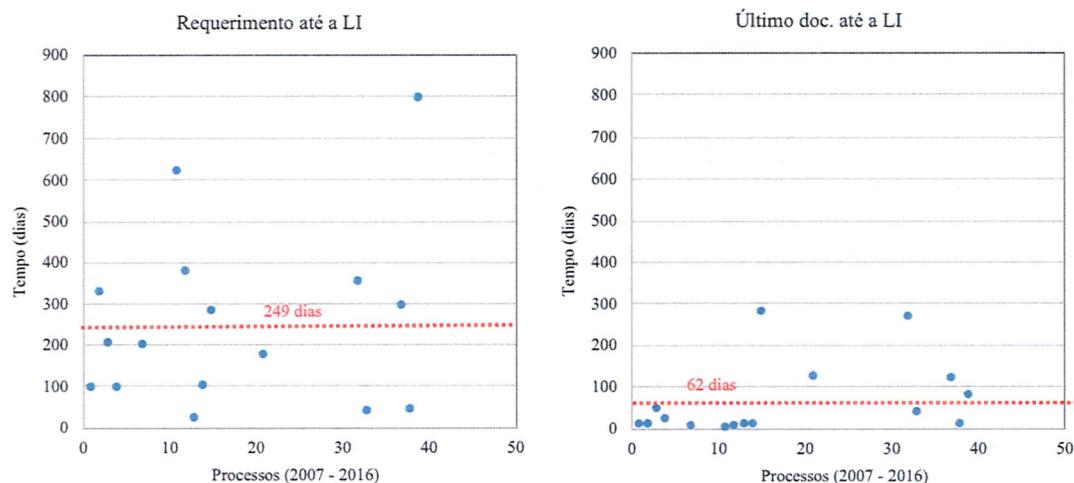


Fonte: Elaborado pelos autores.

Licença de Instalação

Na etapa da LI também foram identificados tempos bem diferentes nas duas perspectivas de tempo analisadas (**Figura 3**). O tempo entre o requerimento e a emissão da LI variou entre 20 a 792 dias (média = 249 dias; mediana = 199 dias e desvio padrão= 215 dias). Já o período entre a entrega do último documento e a emissão da LI variou entre 0 e 287 dias (média = 62 dias, mediana = 13 dias e desvio padrão = 91 dias). Nessa etapa, a necessidade informações sejam em forma de estudos detalhados ou documentos, solicitados por meio de condicionantes de LP, ofícios complementares ou como pré-requisitos para a emissão da LI.

Figura 3 – Tempo de tramitação entre o requerimento e a emissão da LI

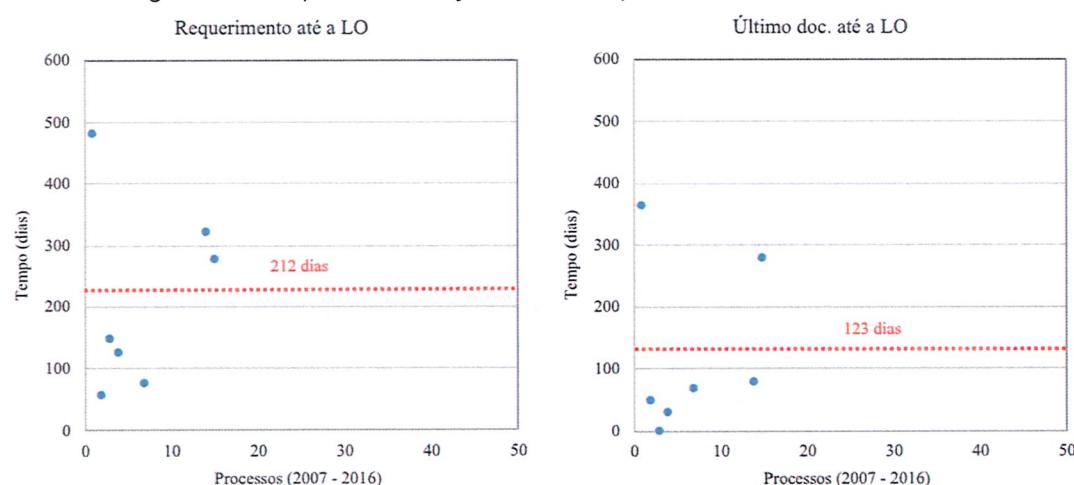


Fonte: Elaborado pelos autores.

Licença de Operação

Na etapa de emissão da LO, o tempo de tramitação entre o requerimento e a emissão da licença variou entre 55 a 480 dias (média = 212 dias, mediana = 148 dias e desvio padrão = 154 dias). Por outro lado, entre a entrega do último documento e a emissão da LO o tempo variou entre 0 e 364 dias (média = 123 dias, mediana = 66 e desvio padrão = 140 dias) (ver **Figura 4**). Um ponto importante a ser destacado nessa etapa é que, em muitos casos, o fator limitante para a emissão da licença não foi a necessidade de entrega de algum documento, mas sim, a conclusão da instalação do projeto. Em muitos projetos o proponente solicitou a LO em um período bem anterior à conclusão das obras de instalação do projeto, o que gerou a necessidade de emissão de mais de um parecer para a emissão da LO.

Figura 4 – Tempo de tramitação entre o requerimento e a emissão da LO



Fonte: Elaborado pelos autores.

A discussão e comparação dos resultados com trabalhos anteriores é dificultada pela carência de estudos realizados, provavelmente justificada pela dificuldade de acesso e pesquisa dos dados, conforme descrito por (MIDDLE; MIDDLE, 2010).

Os resultados da análise documental indicam que a necessidade de solicitações de complementações de informações originou retrabalho (tanto por parte da empresa de consultoria, quanto por parte do órgão ambiental). Almeida e Montaño (2017), analisando a efetividade dos sistemas de AIA de SP e MG também identificaram que o tempo de análise dos estudos sofreu influência da quantidade de informações complementares solicitadas.

Além de aumentar o tempo de tramitação dos processos, a necessidade de complementação de estudos provavelmente também foi responsável pelo aumento do custo do processo (desde custos diretos como a necessidade de levantamento de campo e elaboração de estudos ambientais até custos relacionados ao fator homem-hora dos analistas do órgão ambiental, dada a necessidade de reanálise do processo). Os resultados indicam que o tempo de resposta do órgão ambiental não é grande, sendo a efetividade transativa impactada negativamente pela necessidade de solicitação de informações complementares ao EIA.

CONCLUSÃO

Este trabalho trouxe evidências da prática da AIA de projetos identificando o tempo de tramitação dos projetos submetidos ao licenciamento ambiental por meio de EIA.

Os resultados indicam que a necessidade lacunas na qualidade dos estudos e a consequente necessidade de solicitação de complementação de informações impactaram negativamente no tempo de tramitação dos processos.

Em relação à etapa de LO, também foi identificado que a solicitação da licença antes da conclusão da instalação impactou negativamente a efetividade transativa da AIA.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem ao CNPq pelo apoio financeiro (Proc. Nº 141954/2017-5).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. R. R. E; MONTAÑO, M. A Efetividade dos Sistemas de Avaliação de Impacto Ambiental nos Estados de São Paulo e Minas Gerais. **Ambiente & Sociedade**, v. XX, n. 2, p. 79–106, 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO. **Propostas para modernização do Licenciamento Ambiental no Brasil - Documento-síntese dos seminários I (04.12.13), II (30.01.14) e III (06.06.2014)**. São Paulo, SP. ABAI, 2014. Disponível em: <<http://avaliacaodeimpacto.org.br/conhecimento/>>. Acesso em: 17 ago.2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. **Novas Propostas para o Licenciamento Ambiental no Brasil**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://avaliacaodeimpacto.org.br/conhecimento/>>. Acesso em: 17 ago.

2018.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT. **Regulatory cost savings under the one-stop shop for environmental approvals**. Australia: Department of the Environment, 2014. Disponível em: <www.environment.gov.au/system/files/resources/c3954859-fca6-4728-a97b-c17f90f6142c/files/regulatory-cost-savings-oss.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2018.

BAKER, D. C.; MCLELLAND, J. N. Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations' participation in mining development. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 23, n. 5, p. 581–603, ago. 2003.

BOND, A.; POPE, J. The state of the art of impact assessment in 2012. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 30, n. 1, p. 1–4, mar. 2012.

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. 35, n. 3, p. 1–14, 17 jan. 2017.

CHANCHITPRICHA, C.; BOND, A. Conceptualising the effectiveness of impact assessment processes. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 43, p. 65–72, nov. 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Proposta da Indústria para o Aprimoramento do Licenciamento Ambiental**. Brasília: [s.n.]. Disponível em: <<http://avaliacaodeimpacto.org.br/conhecimento/>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

DUARTE, C. G. et al. Practitioners' perceptions of the Brazilian environmental impact assessment system: results from a survey. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 35, n. 4, p. 293–309, 2 out. 2017.

FONSECA, A.; MONTAÑO, M.; MORETTO, E. M. A importância do conhecimento científico para o aprimoramento do Licenciamento e da Avaliação de Impacto Ambiental no Brasil. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 43, 24 dez. 2017.

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, jun. 2010.

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **National Environmental Management Act - NEMA**. Pretoria, South Africa: Government Gazette Staatskoerant, 2010. Disponível em: <<https://www.environment.gov.za/>>. Acesso em: 17 ago. 2018.

SÁNCHEZ, L. E. Development of Environmental Impact Assessment in Brazil. **UVP Report**, v. 27, p. 193–200, 2013.