



A NÁLISE DA IMPLANTANÇÃO DO NOVO SISTEMA ESTADUAL DO AMBIENTE NO RIO DE JANEIRO, INCLUINDO O HISTÓRICO DO PROCESSO DO SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO

Recebido: 16.11.2014

Aprovado: 22.12.2014

¹Fernando Augusto Pereira Tuna

²Laura Pires de Souza Petroni

³Carlos Eduardo Pauzeiro Vieira Barcelos

⁴Alfonso Stefanini

Resumo

O Rio de Janeiro foi o estado pioneiro em relação ao sistema de licenciamento ambiental no Brasil. Um panorama histórico dos órgãos governamentais existentes antes PNMA foi conduzido, juntamente com uma análise dos órgãos em vigor atualmente, destacando o papel do licenciamento municipal no contexto ambiental.

Palavras-chave: Licenças ambientais; SLAM; INEA.

¹ Mestrando pela Universidade Federal Fluminense - UFF, Brasil

E-mail: tunafernando@hotmail.com

² Graduada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

Assistente de Projetos pela Fundo Brasileiro para a Biodiversidade, FUNBIO, Brasil.

E-mail: laura.petroni@funbio.org.br

³ Graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil

E-mail: cadushow@gmail.com

⁴ Mestre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Brasil.

E-mail: alfonsostefanini@gmail.com

ABSTRACT

Rio de Janeiro State is the pioneer of environmental licensing systems in Brazil. The state established environmental licenses before the Brazilian National Environmental Policy (PNMA) was created in 1982. In order to better understand this system, a historical overview of the governmental bodies existing before PNMA was conducted along with an analysis of the agencies in vigor today, highlighting the role of municipal licensing in the environmental context.

Keywords: Environmental licences, SLAM, INEA

1 Introdução

A questão ambiental no Brasil ainda é uma questão recente, tendo em vista que muitos países apresentam uma legislação ambiental mais antiga. Dentro das próprias políticas nacionais, a política ambiental é uma das mais recentes, tendo sido criada basicamente para responder as exigências internacionais (Souza, 2005). Pode-se dizer que o Brasil só acordou para a questão ambiental após a participação do país na Conferência Mundial do Meio Ambiente realizada em Estocolmo em 1972. A partir daí, foi implantada a Política Ambiental Brasileira em 1981. Dentro dos objetivos dessa Política, temos: o controle da poluição industrial e urbana, a criação de unidades de conservação da natureza e o controle no uso de pesticidas na agricultura. As instituições criadas para atuarem neste setor no âmbito federal foram a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA (criada em 1973), e o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (criado em 1981). No âmbito estadual foram criados órgãos ambientais estaduais nos estados de maior expressão política e econômica.

O estado pioneiro na questão de meio ambiente foi o Estado do Rio de Janeiro, que em 1975, criou o Sistema Estadual do Meio Ambiente, contendo em seu texto o licenciamento ambiental, que mais tarde viria a ser um dos instrumentos de gestão da Política Nacional de Meio Ambiente.

No presente trabalho apresentamos um panorama histórico sobre a questão do Sistema Estadual do Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1975, as mudanças ocorridas após esse período, junto à criação do INEA em 2009, o novo Sistema de Licenciamento Ambiental (SLAM), a questão da municipalização, e por fim, como essas mudanças estão sendo aplicadas atualmente no Estado do Rio de Janeiro.

2 Metodologia

O presente estudo foi realizado em base ao levantamento bibliográfico e pesquisa sobre o levantamento histórico do processo de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro e os principais órgãos e instituições envolvidas. Além disso, consulta com profissionais que atuaram nessas instituições e vivenciaram esse processo, foram realizadas.

3 Resultados Obtidos e Análise

3.1 Sistema Estadual do Meio Ambiente (1975) e seus componentes

De forma pioneira, o Rio de Janeiro teve sua Política de Meio Ambiente instituída em 1975 pelo Decreto Lei Estadual nº 134. Este decreto lei criou o Sistema Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro, e era composto por dois principais órgãos ambientais: a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA - Decreto-Lei Estadual nº 9/1975) e a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA - Decreto-Lei Estadual nº 39/1975), ambas ligadas a Secretaria de Obras e Serviços Públicos do estado (AVZARADEL, 2009). O principal objetivo era o controle e prevenção da poluição, porém a CECA teria competência de atuar como órgão político, deliberativo e com poder de polícia, e a FEEMA como órgão técnico e executor da Política Estadual de Controle Ambiental. Portanto, a FEEMA realizava o estudo, preparava e encaminhava propostas para análise e decisão da CECA. Naquela época era competência da CECA a aprovação prévia para “operação ou funcionamento de instalações ou atividades que, de maneira real ou potencialmente, se relacionem com a poluição ambiental”. Parte do Decreto-Lei Estadual nº 134/1975 foi regulamentado apenas em 1997 pelo Decreto Estadual nº 1.633, que dispunha sobre o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras – SLAP proposto pela FEEMA e aprovado pela CECA, já prevendo as licenças prévias de instalação e operação. Em 1981, com a Lei 6.938 todos os estados passaram a ter o mesmo modelo aplicado para o Rio de Janeiro.

Em 1988 houve uma alteração no estado do Rio de Janeiro, sendo criado um órgão consultivo e com participação da sociedade civil: o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONEMA, mantendo à CECA o exercício do poder de polícia. Em 1988 também foram detalhados pela Lei Estadual nº 1.356, os empreendimentos que estariam sujeitos à elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu relatório, orientados pela FEEMA.

Outros órgãos formavam o antigo Sistema Estadual do Meio Ambiente, como a Superintendência Estadual de Rios e Lagoas – SERLA que exercia poder de polícia na Política Estadual de Defesa e Proteção das Bacias Fluviais e Lacustres do Rio de Janeiro. Também integrante desse Sistema era o Instituto Estadual de Floresta, a quem competia às funções técnicas, fiscalização e executoras na Política Florestal do Estado do Rio de Janeiro. Com objetivo de financiar e assim viabilizar todas as ações ambientais planejadas, foi criado o Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM. Dentre suas funções, o FECAM arrecadava o valor das multas

de sanções administrativas aplicadas a infrações relacionadas ao licenciamento ambiental e ocorrência ou iminência de possível dano ambiental de difícil reparação ou à saúde da população. Além de recursos de sanções, ainda existiam as compensações ambientais oriundas de empreendimentos de significativo impacto ambiental, e esses recursos são geridos até hoje pela Câmara de Compensação Ambiental - CCA, sendo este um órgão adicional na gestão ambiental do Rio de Janeiro.

Por mais estruturado que este modelo parecesse, era um modelo que apresentava falhas, burocracia exagerada e, portanto demora em seus processos. Para a obtenção de licenças era necessário pedir autorizações a diferentes órgãos do estado para enfim realizar o empreendimento. Foi necessário reavaliar a política de gestão desse sistema para aperfeiçoar a agilidade dos processos. Para isso em 2007, através da Lei Estadual nº 5.101, foi criado o Instituto Estadual do Ambiente - INEA, que passou a ser o responsável pela execução das políticas ambiental, florestal e de recursos hídricos no estado, extinguindo a FEEMA, IEF e SERLA e concentrando suas funções além da função de polícia ambiental antes exercido pela CECA. O INEA surge como autarquia possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial, simplificando ainda mais o sistema. Outro fator importante deste órgão é a sua atuação descentralizada, dividida em nove superintendências regionais correspondentes às regiões hidrográficas do estado. Como este órgão tem ligação apenas com a Secretaria Estadual do Ambiente e ao Governador do Estado, seu conselho diretor e suas regulamentações e orçamentos passam por ambos para avaliação e aprovação. Porém mesmo com a criação do INEA e suas diversas funções, as competências do licenciamento ambiental são divididas com a CECA, além disso, a Lei Estadual nº 5.101/07 também menciona a municipalização deste licenciamento.

4 Municipalização

A descentralização do licenciamento ambiental para a esfera municipal busca gerir com maior eficiência os recursos ambientais de interesse local sendo importante considerar a profunda transformação na estrutura de distribuição de poderes e benefícios aos estados, municípios, empreendedores e à população em geral. Com a municipalização do licenciamento, ocorre uma desconcentração de tarefas que eram realizadas por órgãos estaduais, os quais ficam menos sobrecarregados e passam a realizar os licenciamentos das atividades que são de competência estadual com mais agilidade. Os municípios passam a exercer um maior poder no controle

ambiental local e arrecadam receita através dos processos analisados. Já os empreendedores se beneficiam com a diminuição da burocracia e com a maior agilidade em todo o processo. A população é beneficiada com melhorias da gestão ambiental pública e a ocorrência de uma maior proximidade do órgão gestor, facilitando a participação nas decisões ambientais.

Essa política de descentralização foi prevista na legislação pela primeira vez em 1997, com a Resolução CONAMA no 237/97, a qual prevê em seu artigo 6º, a competência do órgão ambiental municipal o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Apenas dez anos depois foram ampliadas as exigências para a descentralização no Estado do Rio de Janeiro, com a Lei Estadual no 5.101/07, que prevê em seu artigo 6º os requisitos para o licenciamento municipal, sendo os principais: que o município disponha de infraestrutura administrativa necessária para execução do convenio, tenha o Conselho Municipal de Meio Ambiente em funcionamento, possua profissionais habilitados para a realização do licenciamento e da fiscalização da atividade licenciada e apresente legislação suplementar própria. Após a criação dessas medidas veio o Decreto no 42.050 de 2009, modificado pelo Decreto no 42.440 de 2010, o qual disciplina o procedimento de descentralização do licenciamento, a Resolução Inea n° 12 de 2010, a qual dispõe sobre os empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental pode ser transferido aos municípios, e a Resolução CONEMA n° 42 de 2012, que promove a regulamentação de tipologias de atividades que causam ou possam causar impacto ambiental de âmbito local.

Atualmente no Estado do Rio de Janeiro existem quarenta e dois municípios conveniados a realizar o licenciamento ambiental. É importante ressaltar que cada município possui sua determinada restrição de acordo com seu corpo técnico. Para saber quais atividades e empreendimentos exatamente são licenciados pelos municípios é necessário analisar o porte da atividade ou empreendimento (classificado em mínimo, pequeno, médio, grande ou excepcional) e o potencial poluidor (classificado em insignificante, baixo, médio ou alto). De acordo com o cruzamento desses parâmetros a atividade ou empreendimento é enquadrado em uma classe e a partir daí basta saber se o município tem permissão para licenciar a classe desejada. Vale ressaltar que todas as atividades e empreendimentos classificados como de alto potencial poluidor e aqueles de porte excepcional, quando de médio potencial poluidor, permanecessem sendo licenciados pelo órgão estadual, além dos que causam impactos ambientais diretos que ultrapassam os limites territoriais de um ou mais municípios.

5 Histórico do Licenciamento Ambiental no Rio de Janeiro

O licenciamento ambiental faz parte de um dos instrumentos de gestão ambiental da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e tem como objetivo licenciar atividades que utilizem recursos naturais e que sejam efetivas ou potencialmente poluidoras, causando impactos ambientais no que diz respeito a seus planejamentos, instalações e operações.

O Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro no que diz respeito a Sistema de Licenciamento Ambiental no Brasil. Foi Decretado a partir do Decreto-Lei Estadual n. 134/1975 e regulamentado pelo Decreto Estadual n. 1.633/1977 – o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP). O SLAP já continha em seu texto, informações sobre as licenças prévia, de instalação e de operação, sendo a CECA responsável pela autorização prévia e a FEEMA responsável pelo procedimento da outorga da autorização.

Esse modelo foi criado antes de 1981, quando foi criada a Lei Federal nº 6.938 (de 31 de agosto de 1981) que institui a Política Nacional de Meio Ambiente. Essa Lei, em seu Artigo 9º coloca em seu item número IV o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. Fica então responsável pelo fornecimento da licença prévia, o órgão estadual competente, integrante do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente) e o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente) em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

6 Decreto 42.159/2009

A unificação dos antigos órgãos ambientais do Estado em um órgão único permitiu a agilização dos processos de licenciamento, facilitando o desenvolvimento industrial no Estado. Isso possibilitou um crescimento da competitividade econômica para o Rio de Janeiro, fortalecendo seu parque industrial e diversificando sua economia. Além de dar uma maior transparência a sociedade e principalmente melhorando a comunicação tanto entre os órgãos unificados quanto as empresas dando uma significativa vantagem que o SLAP não pôde proporcionar.

Antes da extinção da FEEMA (com a criação do INEA em 2009) uma parceria com a CIRJ (Centro Industrial do Rio de Janeiro) foi realizada para rever o sistema de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro. Esse estudo foi conduzido pela FGV (Fundação Getúlio Vargas) e originou o Novo Sistema de Licenciamento Ambiental – SLAM (FIRJAN, 2010). O Decreto 42.159/2009 decretado pelo Governador Sérgio Cabral (entrou em vigor em 01/02/2010), foi

responsável por criar mudanças em seu processo de licenciamento no Estado do Rio de Janeiro. Foram criados novos tipos de licenças, a fim de atender com maior velocidade a necessidades específicas dos projetos.

7 Novos tipos de Licenças e Prazos de Validade - SLAM

A principal diferença entre o SLAP e o SLAM são as licenças que estão previstas para o novo sistema de licenciamento. Essas licenças têm por objetivo agilizar o processo para que as empresas possam planejar, instalar, expandir ou operar suas atividades. As licenças previstas pelo SLAM estão demonstradas na Figura 1.

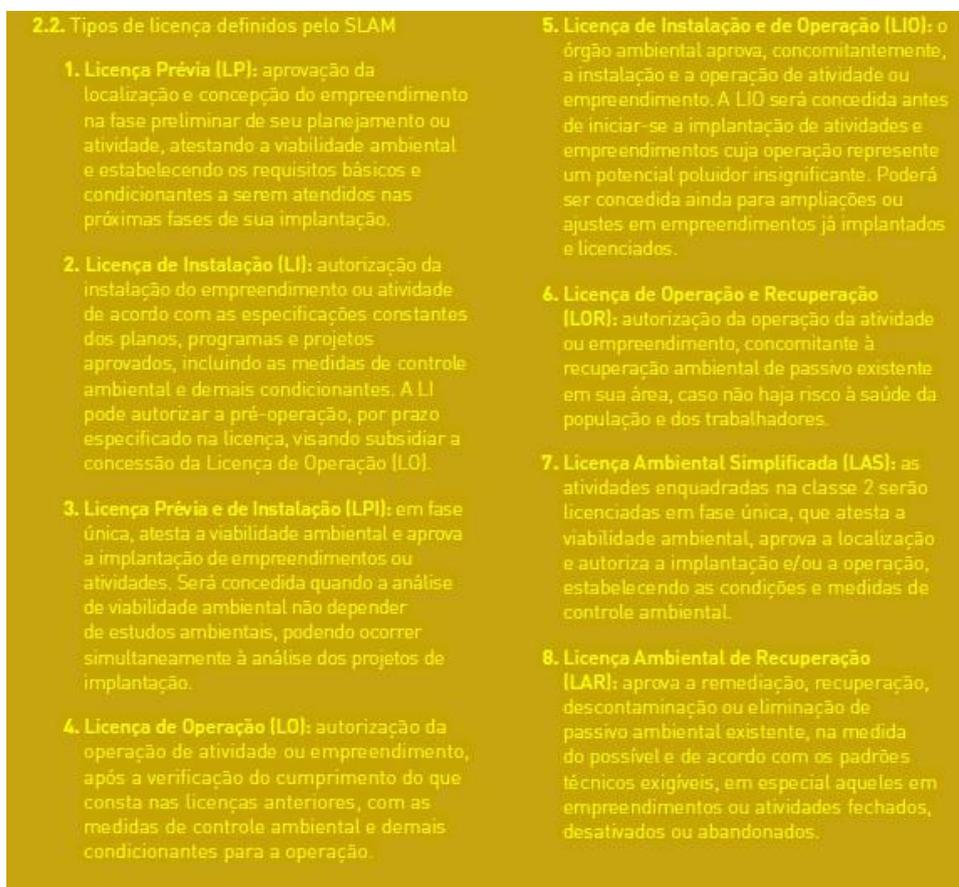


Figura 1 - Licenças ambientais previstas pelo manual de licenciamento (FIRJAN, 2010)

A partir desta nova estrutura, o licenciamento ambiental tornou-se mais dinâmico. Além das antigas licenças que são a LP a LI e a LO, o decreto define novas licenças que visam facilitar todo o processo de licenciamento como, por exemplo, a LAS – Licença Ambiental Simplificada – que

viabiliza em uma única licença o planejamento, a instalação e/ou a operação de uma atividade que possua um impacto insignificativo. Outro ponto interessante é com relação à LAR – Licença Ambiental de Recuperação- que é uma licença criada para que uma empresa que esteja em falência, por exemplo, possa recuperar sua área contaminada e que após a anuência do órgão ambiental, essa empresa consiga vender o terreno para outra corporação evitando assim um futuro passivo ambiental. Quando o tipo de atividade de uma empresa não exige a necessidade de um estudo mais aprofundado, como um EIA/RIMA, o que gerava antigamente uma perda de tempo e custos para a empresa, foram criadas as LPI's e as LIO's que são licenças de fase única em que o órgão ambiental autoriza o empreendimento agilizando o processo.

Outro fator importante para o licenciamento são os prazos que cada licença pode ter. Esses prazos foram também definidos pelo SLAM e são demonstrados na Figura 2.

TIPO DE LICENÇA	MÍNIMO	MÁXIMO
Licença Prévia (LP)	Estabelecido no cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos	5 anos
Licença de Instalação (LI)	Estabelecido no cronograma de instalação e pré-operação	6 anos
Licença de Operação (LO)	4 anos	10 anos
Licença Ambiental Simplificada (LAS)	4 anos	10 anos
Licença Prévia e de Instalação (LPI)	Estabelecido no cronograma de instalação do empreendimento ou atividade	6 anos
Licença de Instalação e de Operação (LIO)	4 anos	10 anos
Licença Ambiental de Recuperação (LAR)	Estabelecido pelo cronograma de recuperação ambiental do local	6 anos
Licença de Operação e Recuperação (LOR)	O SLAM não estabelece prazo mínimo de validade	6 anos

Figura 2: Prazos de licenças de acordo com o novo manual de licenciamento (FIRJAN, 2010)

Com isso, o órgão ambiental consegue ter um controle maior sobre o desenvolvimento das atividades dos empreendimentos, além de dar um respaldo para as empresas se adequarem às condições da licença proposta e também uma segurança para o empresário a fim de se evitar a má-fé do órgão ambiental em retardar o processo de licenciamento e definir a sua exclusiva vontade sobre a validade das licenças.

8 Conclusões/Considerações Finais

A Conferência de Estocolmo, foi um marco de extrema importância, pois pela primeira vez os Estados se reuniam para discutir questões ligadas ao meio ambiente (Ribeiro, 2010). No Brasil, a questão ambiental se trata de algo recente, e por discussão da FEEMA em 1979, é que foi sendo

delineado o rascunho do que viria a ser a Política Nacional do Meio Ambiente, finalmente criada em 1981. Portanto, trata-se de uma política recente no país que vem ganhando relativa importância devido à questão ambiental em nível mundial.

Diversos recursos são explorados do meio ambiente para que possamos sustentar nossas atividades e padrões de vida. Muitos desses recursos estão sujeitos à exploração advinda de empresas que, em maior ou menor grau, acabam por causar dano ambiental. Para aquelas atividades que causam um significativo impacto ambiental, foram criados mecanismos para que esses recursos possam ser guardados para gerações futuras, ou seja, buscando a sustentabilidade.

Desta forma a evolução dos órgãos ambientais na gestão de recursos naturais, particularmente no Rio de Janeiro, fica evidente. O ponto principal para o estado foi a criação do INEA, que surgiu com o intuito de ser um órgão de referência, e veio facilitar os processos e planejamentos ambientais, agregando e executando de forma ágil e eficiente, as funções de diferentes e extintos órgãos. Promovendo uma melhor comunicação entre os órgãos em diferentes esferas de governo e atuando de forma descentralizada em superintendências regionais permitindo maior proximidade aos problemas ambientais, e conseqüentemente maior controle. Apesar de ainda possuírem falhas estruturais e administrativas e, portanto, ainda estarem longe do ideal, estes órgãos já apresentam uma maior notoriedade e representatividade na sociedade em geral.

O Estado do Rio de Janeiro foi pioneiro no que se diz respeito ao licenciamento ambiental. Antes mesmo da PNMA, em 81, já utilizava um sistema de licenciamento para suas atividades que causem significativo impacto ambiental. Porém, durante 30 anos, não havia sido feito um refinamento do processo de licenciamento ambiental no estado. Devido a essa necessidade, em 2009, foi criado o SLAM (Novo Sistema de Licenciamento Ambiental do Estado do Rio de Janeiro) que cria novas licenças (além das já antes existentes) com a finalidade de agilizar e facilitar os processos burocráticos para que as empresas possam se planejar, instalar e operar suas fábricas de acordo com as normas ambientais.

Em 2007, através da Lei Estadual nº 5.101, foi criado o Instituto Estadual do Ambiente - INEA, extinguindo a FEEMA, IEF e SERLA que acabou por concentrar suas antigas funções. O INEA surge como autarquia possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial, o que acaba por facilitar, agilizar e organizar em uma melhor comunicação, entre os órgãos municipais, União e Estado.

Com relação à municipalização do licenciamento ambiental, pode-se afirmar que ela é de extrema importância, pois os problemas existentes em um território estão mais próximos da

municipalidade do que de outras esferas administrativas e, nesse sentido, acredita-se que a descentralização das políticas ambientais venha a colaborar com o desenvolvimento de uma melhor gestão ambiental, trazendo mais agilidade, controle e eficiência para os processos de licenciamento. Contudo, essa descentralização das políticas ambientais dos estados para os municípios foi disciplinada no Rio de Janeiro apenas em 2009, através do Decreto nº 42.050, que estabelece que o Inea pode celebrar convênios com os municípios, sendo, portanto, muito recente. Além disso, devido às restrições para o estabelecimento dos convênios e a falta de estrutura, corpo técnico e recursos financeiros, muitas secretarias municipais de meio ambiente ainda não se adequaram às normas para efetuar o licenciamento ambiental local.

Referências

Avzaradel, P.C.S (2009) Competência comum e o licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro: Entre o pionerismo e as perspectivas. Rio de Janeiro. Revista de direito da Unigranrio disponível em <http://publicacoes.unigranrio.edu.br/index.php/rdugr>.

Firjan (2010) Manual de licenciamento ambiental. Rio de Janeiro: SEBRAE, 36 p.: II.

RIBEIRO, W. C (2010) Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. São Paulo. Estudos Avançados 24 (68).

Sousa, A. C. A (2005.). A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. Rio de Janeiro. Revista Achegas, n. 26, nov/dez 2005.