

Eixo Temático ET-01-015 - Gestão Ambiental

**O LICENCIAMENTO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO AMBIENTAL
RODOVIÁRIA**

Vanessa José da Rocha¹, Marcelo Marques Ferreira²

¹DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes / Bacharel e Licenciada em Geografia, Mestre em Geografia, Universidade de Brasília - Unb.

²DNIT/FT – Bacharel em Engenharia Florestal, Universidade Estadual do Amazonas – UEA. E-mail *vaness30.df@gmail.com*.

RESUMO

Para acompanhar a evolução das obras rodoviárias, foi necessário aliar, além da eficiência de projetos, custos e técnicas de construção, aspectos que garantissem a conservação do meio ambiente. A legislação ambiental trouxe mais desafios ao acompanhamento das obras e exigiu maior fiscalização por meio dos órgãos ambientais licenciadores. Além disso, a evolução do processo de licenciamento ambiental, a partir da publicação e edição de legislações, incorporou a gestão ambiental à rotina de procedimentos de planejamento e execução de obras, onde o controle ambiental se dá por meio do atendimento às condicionantes de licenças ambientais (prévia, de instalação, de operação), expedidas pelos órgãos competentes. Tais licenças são obrigatórias para executar atividades que incidam em recursos naturais, segundo as leis ambientais brasileiras. Contudo, ainda permanecem entraves institucionais e administrativos nas questões ambientais na gestão ambiental rodoviária. A partir de tais reflexões, este artigo busca discutir os desdobramentos do licenciamento como instrumento de gestão ambiental no setor rodoviário.

Palavras chave: Licenciamento Ambiental; Gestão Ambiental; Rodoviário.

INTRODUÇÃO

A conservação ambiental requer procedimentos, práticas e ações que promovam efeitos práticos na gestão de empreendimentos visando ao tão aclamado desenvolvimento sustentável preconizado pela Agenda 21 proferida pela Rio-92. As bases do planejamento e execução de rodovias mudaram drasticamente a partir das mudanças imprimidas pela legislação, pelas demandas dos movimentos ambientalistas no Brasil e da sociedade como um todo.

Com efeito, para o setor rodoviário, a força da legislação ambiental, sobretudo das Resoluções CONAMA 001/1986 e 237/1997, bem como das legislações ligadas à proteção do patrimônio e das populações tradicionais criaram um divisor de águas para a gestão rodoviária praticada nas últimas décadas do século passado. O que essas legislações significaram, de fato, foi a necessidade dos órgãos e empresas ligados ao setor de infraestrutura de transportes pensarem em procedimentos internos e interinstitucionais que visassem a criação de uma gestão ambiental voltada para os empreendimentos rodoviários, pois, o *rodoviarismo tradicional* não considerava as questões ambientais em seus procedimentos de planejamento, nos processos decisórios nem na contratação de serviços e insumos para projetar e construir rodovias. Pode-se dizer então, que o licenciamento ambiental foi um fator decisivo que levou o setor rodoviário a se deparar com a obrigação legal de pensar em meio ambiente.

OBJETIVOS

O trabalho busca discutir os desdobramentos do licenciamento como instrumento de gestão ambiental no setor rodoviário.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada consistiu no levantamento de dados secundários, e análise crítica sobre o processo de licenciamento ambiental no Brasil e suas consequências na gestão ambiental rodoviária.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ANÁLISE E DISCUSSÃO

Antes da legislação ambiental e, devida a necessidade de implantar o empreendimento com maior eficiência de prazo, custos e técnica, os empreendedores muitas vezes negligenciavam os impactos ao meio ambiente.

Ao passar do tempo, os problemas ocasionados por obras pela falta de planejamento adequado, sem levar em conta os aspectos socioambientais, implicaram no agravamento de problemas ambientais, tais como, poluição e contaminação do solo, do ar e da água, perda de biodiversidade de fauna, flora, dentre outros problemas de ordem ambiental. Os problemas socioambientais começaram a ser foco das atenções da sociedade a partir da Conferência de Estocolmo (1972), que teve como desdobramento, o Encontro Internacional do Meio Ambiente, Rio-92, vinte anos depois, com o objetivo de apresentar propostas sobre a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável” (ZANIN e GUTIERREZ 2009, p. 84). Foi a Rio 92 que desencadeou a Agenda 21, documento da Organização das Nações Unidas (ONU) que oficializou o conceito de *Desenvolvimento Sustentável* como aquele “que atende as necessidades do presente sem comprometer as possibilidades de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades” e é “por isso que falamos em desenvolvimento sustentável. A rigor, a adjetivação deveria ser desdobrada em socialmente incluyente, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado no tempo. (SACHS in VEIGA, 2006). A preocupação com o meio ambiente, suscitou uma legislação ambiental no Brasil, mas obviamente a força legal por si só o licenciamento ambiental não garante o cumprimento de suas determinações o qual prescinde de normativos, procedimentos e muitos investimentos financeiros e humanos para se alcançar um tipo de desenvolvimento sustentável, qual seja, que garanta a recuperação de áreas degradadas, o plantio compensatório e a compensação de danos ambientais sejam na flora, na fauna ou meio socioeconômico.

Tal esforço requer a atuação marcante de múltiplos atores, agentes e instituições públicas e privadas, principalmente quando falamos em obras de grande porte como Corredor Nordeste BR-101/NE (RN/PB/AL/SE/BA), BR-101/SUL (SC/RS), BR-116/BA/SP/MG/PR, BR-163/PA, BR-230/PA e demais corredores estratégicos para o escoamento da produção de circulação de bens de pessoas nas diversas direções do Brasil. Para tal, para instalar um empreendimento, o empreendedor deve desenvolver seus projetos ciente da necessidade de levar em consideração a mitigação e a compensação dos impactos ao meio biótico, físico e social.

Neste contexto, devemos chamar a atenção do papel importante das principais instituições brasileiras que tem dado complexidade à gestão ambiental rodoviária do país como os órgãos licenciadores, com destaque para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT como órgão executor de infraestrutura de

transportes no âmbito federal e os órgãos licenciadores e executores nos estados da federação.

Para dar prosseguimento aos processos de licenciamento ambiental, também atuam os órgãos federais e estaduais ligados ao setor de proteção ao patrimônio cultural material e imaterial como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN, Fundação Cultural Palmares e Fundação Nacional do Índio – FUNAI, também chamados de órgãos intervenientes, já que apesar de não serem os licenciadores ambientais propriamente dito, suas anuências são obrigatórias para a emissão das licenças necessárias. Para suas anuências, existe todo um procedimento específico.

Com a extinção do DNER e criação do DNIT, criado pela lei n.º 10.233/2001, o cenário de pressão dos órgãos de controle se evidenciou. Acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU, embargos judiciais a obras, Ações Cíveis Públicas e um verdadeiro "terrorismo ambiental" para a gestão rodoviária ocorreu. Com efeito, esta situação fez com que o licenciamento ambiental e seu complexo processo começasse, timidamente, a entrar nos gabinetes do DNIT e demais órgãos de infraestrutura. Foi por determinação do TCU, por exemplo, e do Ministério Público que os projetos de engenharia, além de cumprir a Instrução de n.º 246¹, tiveram que ser precedidos de licença ambiental, para serem aprovados e para iniciar suas obras, tornou-se obrigatória a obtenção da Licença de Instalação e Autorização de Supressão de Vegetação. Foi também por força do licenciamento ambiental, cobrado pelos órgãos de controle, que o setor rodoviário federal realizou, a partir de 2004, um amplo levantamento do Passivo Ambiental², contemplando toda a malha rodoviária federal para fins de regularização ambiental junto ao IBAMA que vem se consolidando com a edição das Portarias Interministeriais n.º 423/2011, atualizada pela Portaria 288/2013, que instituem o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis que visa a regular as atividades de manutenção das rodovias federais.

Não podemos deixar de citar dois grandes ganhos para a gestão ambiental rodoviária brasileira: a criação da Coordenação Geral de Meio Ambiente – CGMAB no âmbito do DNIT e as crescentes licitações e contratações de serviços especializados de estudos, planos e gestão ambiental em projetos e obras rodoviárias e outros modais viários. A CGMAB assim, passou a gerir, efetivamente, todas as questões ambientais não só do setor rodoviário federal, mas de todos os modais de infraestrutura de transporte. Essas condições institucionais intensificaram vertiginosamente a demanda por recursos financeiros e humanos para aumentar os investimentos na área ambiental dos projetos e obras rodoviárias visando aliar o desenvolvimento socioeconômico, segurança nacional e proteção à vida, como determinam as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, Política Ambiental do Ministério dos Transportes e Política Nacional de Transportes.

Seria difícil citar aqui todos os avanços normativos, administrativos e contratuais e de extensa produção bibliográfica que obtivemos no setor rodoviário nas duas últimas décadas, entretanto, os desafios institucionais e administrativos permanecem. Pode-se enumerar pelo menos sete desafios a serem superados no atual modelo de gestão baseado no licenciamento ambiental:

- Os conflitos de competência quanto ao órgão licenciador;
- A morosidade existente no processo de licenciamento ambiental, incluindo análises e pareceres por parte dos órgãos licenciadores e na elaboração de estudos por parte dos empreendedores;
- A obrigatoriedade e metodologia do EIA/RIMA ou outros estudos às vezes numa mesma área geográfica ou território, gerando sobreposição;

- A Existência de vários tipos de licença em um mesmo empreendimento o que atrasa e pode trazer imprevistos;
- A falta de recursos suficientes financeiros, humanos e técnicos para o cumprimento das condicionantes constantes de cada licença ambiental expedida (elaboração de estudos, análises técnicas, etc);
- A inclusão tardia de outros instrumentos e ações de outras políticas públicas como o ordenamento territorial e ações assistenciais, em condicionantes de licenças, caracterizando a falta da integração de instrumentos de gestão ambiental previstos na PNMA;
- Reversão de decisões pregressas e inclusão de novas exigências ou medidas compensatórias, especialmente dos órgãos intervenientes.

CONCLUSÃO

É claro que não se esgota aqui a complexidade do licenciamento ambiental, mas essas observações servem de base para uma análise deste instrumento que exige, no mínimo, a determinação clara de procedimentos adequados à fase de planejamento, construção e operação de rodovias. Aliás, esta parece, uma das maiores dificuldades para o setor rodoviário e com certeza de todos aqueles ligados à infraestrutura em nosso país, visto que as demandas e o Plano Plurianual sofre constantes processos de descontinuidade face às ingerências políticas e macroeconômicas. Ainda assim, numa rápida análise, cabe-nos a seguinte questão: **se a Política Nacional de Meio Ambiente estabelece vários instrumentos de gestão ambiental além do licenciamento, por que se restringir a um único instrumento de gestão ambiental?**

Uma reflexão importante é que, na medida em que a legislação foi evoluindo desde 1997, ano da publicação da Resolução CONAMA nº 237, a fiscalização ambiental se intensificou e o licenciamento ambiental vem se tornando cada vez mais complexo, em concomitância, os demais instrumentos de controle, mitigação e compensação pela instalação ou operação do empreendimento rodoviário, foram sendo incorporados às condicionantes, no entanto, diante do avanço do processo de licenciamento ambiental, verifica-se a necessidade, gradativa, de termos uma gestão mais eficiente, onde uma licença ambiental possa não passar de um documento físico que permita a instalação de um empreendimento potencialmente poluidor, que permita o desmatamento e a degradação, ou ainda, para cobrar do empreendedor políticas públicas que não são de sua atribuição.

É necessário que as ações sejam efetivas e promovam o equilíbrio ecológico na conservação dos fatores abióticos, como o solo, a água e o ar e dos bióticos flora e fauna, incluindo principalmente o homem nessa relação, que deve ser harmônica.

O grande economista e pensador Celso Furtado chegou a afirmar que “só haverá verdadeiro desenvolvimento (...) ali onde existir um projeto social subjacente” (SACHS *in* VEIGA, 2006, p. 85). Para Amartya Sen, o desenvolvimento é a expansão das liberdades substantivas e para Mahbud é necessário criar um indicador de medida de desenvolvimento que contemple a dimensão social. Na concepção de ambos, só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas (VEIGA, 2006). Coadunamos com tal concepção o compreendemos a necessidade da ampliação de instrumentos e procedimentos para o alcance de rodovias ambiental e socialmente sustentáveis.

NOTAS

¹Instrução de Serviço para Elaboração do Componente Ambiental dos Projetos de Engenharia Rodoviária, atualizada pela IS n.º 03 de 26 de abril de 2013.

²É constituído por áreas anteriormente utilizadas, quer na construção primitiva da rodovia, quer pelos serviços de conservação e manutenção rodoviária, e que não tiveram o tratamento ambiental devido, originando danos ou perdas ambientais (NORMA DNIT 072/2006 – ES).

REFERÊNCIAS

DNIT. **Manual para atividades ambientais rodoviárias**. Brasília: 2006.

DNIT. **Manual rodoviário de conservação, monitoramento e controle ambiental**. Brasília: 2006.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Sustentável: O desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2006.

ZANIN, Maria; GUTIERREZ, Rafaela F. (Org.). **Tecnologias em Reciclagem de Resíduos para geração de Trabalho e Renda**. Ed. Claraluz, São Carlos, 2009.